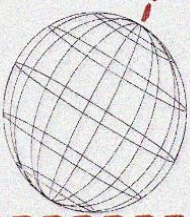
المركز القومى للترجمة

المشروع القومى للترجمة

آن مارى سلوتر

نظام عالمى جديد



ترجمة
أحمد محمود

1912

نظام عالمي جديد

المركز القومى للترجمة
إشراف: جابر عصفور

- العدد: 1912
- نظام عالمى جديد
- آن مارى سلوتر
- أحمد محمود
- الطبعة الأولى 2011

هذه ترجمة كتاب:

A New World Order

By: Anne-Marie Slaughter

شارع الجبلاية بالأوبرا- الجزيرة- القاهرة. ت: ٢٧٣٥٤٥٢٤- ٢٧٣٥٤٥٢٦ فاكس: ٢٧٣٥٤٥٥٤

El Gabalaya St. Opera House, El Gezira, Cairo.

E-mail: egyptcouncil@yahoo.com Tel: 27354524- 27354526 Fax: 27354554

نظـــام

عـالمــى جـديـد

تأليـــف : آن مارى سلوتر

ترجمـــة : أحمد محمود

2011

بطاقة الفهرسة
إعداد الهيئة العامة لدار الكتب والوثائق القومية
إدارة الشئون الفنية

سلوتر ، آن مارى.

نظام عالمى جديد: تأليف: آن مارى سلوتر ، ترجمة: أحمد محمود ،

ط١ ، القاهرة : المركز القومى للترجمة ، ٢٠١١

٤٣٢ ص ، ٢٤ سم

١ - الثقافة .

٢ - العولمة .

(أ) العنوان ٣٠١,٢

رقم الإيداع ٢٠١١/٥٦٢٦
الترقيم الدولى 978-977-704-543-8
طبع بالهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية

المحتويات

خاتمة

عرفان وتقدير

استغرقت كتابة هذا الكتاب زمنًا طويلاً. فقد بدأت كتابته منذ عقد فى عام ١٩٩٣. وأثناء تطوره، من مقال إلى مقال، ومن مسودة إلى مسودة، استحوذ على اهتمام فرق متعاقبة عظيمة من مساعدى البحث: ميرنا أدچانى وميشيل بيردزلى وديڤيد بوسكو ووليام برادفورد ودانا براكمان وس. تشيلڤان وسوجچون تشو وكيت كلارك وعلياء حيدر وشارون كاسوك وأمير ليشت ونيل ماكدونالد وأنچا ميل (الآن مانويل) وجوردون موودى وپول أوستبورج ولورا پالمر وستيفن پارك وهايدى پارى وأكبر رسولوف ودونوڤان رينكر-موريس وخليل شريف وسڤن سپنجمان وأندرو تولوميلو وإيلى والد وستيپان وود وسكون وردن وباتريشا بيه. وقد أصبح العديد من أفراد هذه المجموعة علماء مستقلين يكتبون وينشرون الأبحاث التى أقتبس منها، بمن فى ذلك لو أنط وديڤيد زارينج. وشكر خاص لقادة الفريق تيم وو ومن بعده أنيكوس ويرسيما وجابرييلا بلوم الذين عملوا مع طلاب آخرين لتنظيم البحث اللازم لفصول بعينها وتولوا مسئولية سد الثغرات فى المسودات الفعلية. وقد عملت معهم كما لو كنت أعمل مع مؤلفين مشاركين واعتمدت عليهم كأصدقاء. وأنا مدينة بالفضل لتعليقاتهم القيمة على المخطوطة، وكذلك لمهاراتهم التنظيمية والبحثية التى لا تقدر بثمن.

يشمل المساهمون الآخرون أعضاء الحلقة البحثية غير العادية عن التعاون التنظيم المتعدى للحكومات التى قمت بالتدريس فيها بمدرسة القانون فى ربيع عام ١٩٩٨. فالطلاب الذين كتبوا أوراقًا بحثية مهمة عن أبعاد هذا الموضوع المختلفة، التى استشهدت بالكثير منها فى الفصلين الأول والخامس، كان من بينهم مارن تشيك

وديڤيد نايت وكال راوستيالا وفيث تيو وچيف ووكر وتيم وو. وقد نشر مارن تشيك وكال راوستيالا فيما بعد نسخًا من أوراقهم البحثية كمقالات من الطراز الأول.

أدين كذلك بالفضل الخاص لروبرت كلارك عميد مدرسة الحقوق السابق بهارڤارد لتمويله أبحاث الكتاب وكتابته لسنوات عديدة. وقد استمع زملائى السابقون فى مدرسة الحقوق إلى العديد من عروض الأعمال أثناء القيام بها وقدموا تعليقات مفيدة، وهو ما فعله كذلك زملائى بالجامعة المشاركون فى حلقات بحث النظرية القانونية والقانون الدولى فى كثير من مدارس الحقوق الأخرى ومنها بيركلى وشيكاغو وكولومبيا وديوك ومعهد الجامعة الأوروبية وچورچتاون وجامعة نيويورك وأكسفورد وجامعة كاليفورنيا بلوس أنجلوس وڤيرچينيا وويسكونسن. وقد أجبرتنى الأسئلة والتعليقات البحثية التى تلقيتها فى كثير من تلك الحلقات البحثية على أن أعيد النظر فى كثير من القضايا وأنقحها. وأدين بالفضل كذلك لمركز كار لحقوق الإنسان بمدرسة كنيدى للحكم فى هارڤارد التى وفرت لى مكتبًا وصحبة جيدة جداً أثناء إجازة التفرغ ٢٠٠٠-٢٠٠١ .

قرأ كال راوستيالا ومايكل بارنت المسودة النهائية للمخطوط بالكامل وقدما تعليقات غاية فى الفائدة، حيث ذكرا أنه من الضرورى إعادة كتابة مسودة الفصل الخامس. وقدما تشجيعًا معنويًا مهمًا. وشكرًا لسكان ميرفى، وهو أحد مراجعى مطبعة جامعة پرنستون وزميل وصديق عزيز قدم العديد من المقترحات المفيدة جداً، وكذلك فعل لورى دامروش فى مراجعة على قدر مشابه من التفصيل. وفى مجال مختلف، أدين بالفضل لجرادى كلاين على ترجمة رؤيته العقلية للنظام العالمى المشبك إلى رسم رائع على الغلاف. وقدم چوناثان مونك تحريرًا خبيرًا للكتاب بيد خفيفة لكنها ماهرة.

أنا مدينة بالفضل بشكل خاص لعدد من الناصحين والزملاء والأصدقاء، الذين اقتبست من كثير منهم فى الهوامش لكنهم يستحقون ذكرًا منفصلاً هنا. فقد كان لروبرت كوهان تأثير شخصى وفكرى هائل - حيث أمدنى بتغذية استرجاعية ونقد بنّاء ودعم معنوى فى كل خطوة على الطريق. وبوب وچوزيف ناى مؤلفان مشاركان لهما

قدر هائل من التأثير فى حد ذاتهما؛ فقد بذرا البذور الفكرية التى جنيت أنا ثمارها هنا. وقد كانا صديقين عظيمين. وقدم تشاك سابل شرارته ورؤيته الفكرية المذهلة فى لقاءات عديدة على مدار السنوات الثلاث الماضية، حيث أقنعنى بإمكانية التجريبية الديمقراطية بطرق ساعدتنى على رؤية عملى فى ضوء جديد. وبن كنجزبرى، كما هو دائمًا، ضميرى الفكرى، حيث يدفعنى إلى التفكير من خلال النتائج الفعلية لرؤاى الوردية.

اختار فريد زكريا نشر نسختى الأولى من بحثى المقدم هنا كمقال بعنوان "النظام العالمى الجديد الحقيقى" فى عدد الذكرى الخامسة والسبعين لمجلة **Foreign Affairs**. وقد ضاعف تصويته بالثقة فى البحث التزامى بفهم الطابع الحقيقى للمشروع. وأخيرًا فقد أثر على كل صفحة تقريبًا إب وطونى تشيز اللذان يعد كتابها **The New Sove-reignty** أحد أهم الأعمال المنشورة فى القانون الدولى خلال عدة عقود. ويؤلمنى فقدان إب منذ عدة سنوات بشكل أكبر عندما أفكر فى أنه لن يقرأ هذا الكتاب، لكن دعم طونى وثقتها، وكذلك ردود أفعالها الحية تجاه أجزاء بعينها من كتابى جعلت الاعتماد على عملهما بهجة مستمرة.

أنا مدينة لولدَىَّ إدوارد موارفيسك وألكسندر مورافيسك، اللذين جاءا إلى الحياة أثناء كتابة هذا الكتاب وتعلما رؤية اللابتوب كعدو، بالفرحة وتشتيت الانتباه. وأدين لوالدىَّ ند وآن سلوتر بكل شىء، بما فى ذلك دين خاص بصبرهما وأنا "أشطب" كتابى خلال سبع إقامات صيفية متتالية فى أومبريا. وقد وفر لي شقيقاى هوك وبرايان سلوتر المرح والحب والدعم الدائم. والشكر الكثير للأختين إليزابيث وكاثرين سوليڤان اللتين أسعدتا طفلاى خلال تلك الإقامات الصيفية نفسها بينما كنت أكتب على الكمبيوتر فى الطابق الأعلى.

ما كان لهذا الكتاب أن يوجد لولا محرر عظيم بمطبعة جامعة پرينستون، هو إيان مالكوم الذى أقنعنى بطريقة ما بأن أرسل له المخطوطة فى صيف عام ٢٠٠٢ حيث

حررها سطراً سطراً، وفقرةً فقرةً على مدى العام التالى. وكان وجوده وضغطه الرقيقان على قدر كبير من الأهمية فى الجولات الأخيرة. ومع ذلك فإن التكريم الأكبر والدين الأعظم هما لويليام بيرك-وايت مساعدى الخاص ومشاركى فى التأليف وأناى الفكرية الأخرى وكاتبى الذى لا يمكن الاستغناء عنه، وإلى تيرى ميرفى الذى عمل معى فى كل شيء كشريك وصديق لمدة أربع سنوات، ووضع نموذج النص وملأه ورتب كل بوصة من النص. وبدونهما ما كان لهذا الكتاب أن يولد.

وأخيراً، أهدى هذا الكتاب إلى زوجى أندرو موراڤيسك. فقد كان العقد الذى استغرق تأليف هذا الكتاب هو العقد الأول من زواجنا. وقد جعله أفضل عقد فى حياتى، حيث كان يعانى ويفرح معى فى كل دقيقة. ولن يكون هناك من هو أسعد منه للانتهاء من هذا الكتاب؛ فليس هناك من يستحق التقدير أكثر منه لمساعدته فى جعله يتم.

مقدمة

ما هو ممكن ليس مستقلاً عما نعتقد أنه ممكن. فإمكانية حدوث تلك التطورات فى العالم العملى تعتمد على فهمهما بطريقة خيالية بواسطة الأشخاص الذين يجعلون العالم العملى يعمل.

نيل ماكورميك(١)

الإرهابيون، وتجار السلاح، وغاسلو الأموال، وتجار المخدرات، والمتاجرون فى النساء والأطفال، والقراصنة الجدد للملكية الفكرية جميعهم يعملون من خلال شبكات عالمية.(٢) وكذلك تعمل الحكومات إلى حد كبير. إذ تتبادل شبكات المسئولين الحكوميين- محققو الشرطة، والمنظِّمون الماليون، وحتى القضاة والمشرِّعون- المعلومات بشكل متزايد، وينسقون النشاط لمحاربة الجريمة ومعالجة المشكلات المشتركة على النطاق العالمى. والشبكات والحكومات ملمح أساسى للنظام العالمى فى القرن الحادى والعشرين، إلا أنه يُساء تقديرها ويُساء فهمها ويُساء استخدامها لمعالجة المشكلات الأساسية الخاصة بالحوكمة العالمية.

لنبحث الأمثلة التى أعقبت الحادى عشر من سبتمبر فحسب. فقد شرعت إدارة بوش، على الفور، فى إقامة تحالف عشوائى من الدول للمساعدة فى الحرب على الإرهاب. وتركز الاهتمام العام على التعاون العسكرى، غير أن شبكات المنظمين الماليين التى تعمل على تحديد الأصول الإرهابية وتجميدها، ومسئولى تنفيذ القانون المشاركين فى معلومات مهمة عن الإرهابيين المشتبه بهم، وعملاء الاستخبارات الذين يعملون على استباق الهجوم التالى هم جميعاً على القدر نفسه من الأهمية. والواقع أن

الخبير البارز فى "الأمن الجديد" الخاص بالحدود وقنابل الحاويات يصر على أن الوكالات المحلية المسئولة عن الجمارك والأمن الغذائى والتنظيم من الأنواع كافة لا بدأن توسع مجالها إلى خارج البلاد، من خلال إعادة التنظيم والتعاون الأوثق مع نظيراتها الأجنبية.(٣) وبعد أن انتهت الولايات المتحدة إلى أنه ليست لديها السلطة فى ظل القانون الدولى على اعتراض أية شحنة من الصواريخ من كوريا الشمالية إلى اليمن، لجأت إلى سلطات تنفيذ القانون القومية لتنسيق تنفيذ قوانينها الجنائية القومية خارج أراضيها.(٤) وتتطلب التهديدات المشبَّكة ردًا مشبَّكًا.

عند اللجوء إلى الاقتصاد العالمى، تكون شبكات وزراء المالية ومديرو البنوك المركزية لاعبين مهمين فى معالجة الأزمات المالية القومية والإقليمية. ومجموعة الثمانية هى شبكة من وزراء المالية مثلما هى شبكة من رؤساء الدول؛ ووزراء المالية هم من يتخذون القرارات الأساسية بشأن كيفية الرد على مطالب إغاثة الديون الخاصة بالبلدان المثقلة بالديون. ويعقد وزراء المالية ومديرو البنوك المركزية مؤتمرات صحفية منفصلة لإعلان الحلول السياسية للأزمات كأزمة شرق آسيا المالية فى عام ١٩٩٧ والأزمة الروسية فى عام ١٩٩٨.(٥) ومجموعة العشرين، وهى شبكة أُنشئت بشكل خاص للمساعدة فى منع الأزمات فى المستقبل، يقودها وزير مالية الهند، وتتكون من وزراء مالية عشرين بلدًا متقدمًا وناميًا. وبشكل أكثر اتساعًا، ظهرت المنظمة الدولية لهيئات أسواق المال فى عام ١٩٨٤، وأعقبها فى التسعينيات إنشاء الجمعية الدولية لمشرفى التأمين وشبكة من كل هذه المنظمات الثلاث وغيرها من الموظفين القوميين والدوليين المسئولين عن الاستقرار المالى فى أنحاء العالم تسمى منتدى الاستقرار المالى(٦).

بعيدًا عن الأمن القومى والاقتصاد العالمى، تعمل شبكات المسئولين القوميين على تحسين السياسة البيئية عبر الحدود. وفى إطار اتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (النافتا) أنشأت الوكالات البيئية الأمريكية والمكسيكية والكندية شبكة تنفيذ القوانين

البيئية التى حسنت فاعلية التنظيم البيئى فى الدول الثلاث، وخاصةً فى المكسيك. وعلى المستوى العالمى أسست وكالة حماية البيئة ونظيرتها الهولندية الشبكة الدولية لاحترام قوانين البيئة وتنفيذها التى تقدم مساعدات فنية لوكالات البيئة فى أنحاء العالم، وتعقد مؤتمرات عالمية يتعلم فيها المنظمون البيئيون تبادل المعلومات، وترعى موقعًا إلكترونيًّا بأشرطة التدريب وغيرها من المعلومات.

ليس المنظمون هم وحدهم الأشخاص المتشابكون. فالقضاة القوميون يتبادلون القرارات مع بعضهم البعض من خلال المؤتمرات والمنظمات القضائية وشبكة الإنترنت. ويستشهد القضاة الدستوريون، بشكل كبير، بقرارات بعضهم البعض فيما يتعلق بالقضايا من حرية الرأى إلى حقوق الخصوصية. والواقع أن القاضى أنطونى كنيدى قاضى المحكمة العليا الأمريكية استشهد بقرار لمحكمة العدل الأوروبية فى رأى مهم لإلغاء قانون مكافحة الشذوذ الجنسى فى عام ٢٠٠٣، ويتفاوض قضاة الإفلاس فى بلدان مختلفة بشأن معاهدات مصغرة لحل القضايا الدولية المعقدة؛ وقد بدأ القضاة فى المنازعات التجارية المتعدية للقوميات ينظرون إلى أنفسهم على أنهم جزء من النظام القضائى العالمى. كما يتفاعل القضاة القوميون بشكل مباشر مع نظرائهم المتعدين للقوميات بشأن قضايا التجارة وحقوق الإنسان.

أخيرًا، فإنه حتى المشرعين، هؤلاء المسئولون الحكوميون ذوو الأصول الإقليمية الأشد محلية بحكم صلاتهم المباشرة مع أبناء دوائرهم، يمتدون عبر الحدود. وقد جرت العادة أن تكون المنظمات البرلمانية الدولية ذات نوايا طيبة وإن كانت غير فعالة، لكن فى الوقت الراهن يلتقى البرلمانيون القوميون لتبنى ونشر المواقف المشتركة عن عقوبة الإعدام وحقوق الإنسان وقضايا البيئة. وهم يدعمون بعضهم بعضًا فى المبادرات التشريعية ويقدمون برامج تدريبية ومساعدة فنية(٧).

لكل من تلك الشبكات أهداف وأنشطة محددة، بناءً على مجال اهتمامها وعضويتها وتاريخها، ولكنها، فى مجموعها، تؤدى كذلك وظائف مشتركة بعينها. وهى

توسع المدى التنظيمى، حيث تسمح للمسئولين الحكوميين القوميين بأن يكونوا على اتصال بالشركات والمنظمات المدنية والمجرمين. وهى تبنى الثقة وتقيم علاقات بين المشاركين فيها تخلق بعد ذلك مبادرات لبناء السمعة الجيدة وتحاشى السمعة السيئة. وهذه هى الظروف الضرورية للتعاون طويل المدى. وهم يتبادلون المعلومات المنظمة بشأن أنشطتهم ويوجدون قواعد المعلومات لأفضل الممارسات، أو فى الحالة القضائية، المقاربات المختلفة للقضايا القانونية المشتركة. وهم يقدمون مساعدة فنية وتنشئة مهنية للأعضاء من الدول الأقل تطوراً، سواء أكانوا منظمين أم قضاة أم مشرعين.

فى عالم من الأسواق العالمية والسفريات العالمية وشبكات المعلومات العالمية عن أسلحة الدمار الشامل والكوارث البيئية الوشيكة ذات الحجم العالمى، لا بدأن يكون للحكومات امتداد عالمى. ذلك أنه فى عالم غالبًا ما تكون فيه قدرة الحكومات على استخدام سلطتها الصلبة محدودة، لا بد لها أن تكون قادرة على استغلال استخدامات السلطة الناعمة: سلطة الإقناع والمعلومات(٨). وبالمثل فإنه فى عالم المجموعة الأساسية من العوائق التى تقف فى وجه التنظيم العالمى هى مجرد العجز من جانب العديد من البلدان النامية على ترجمة القوانين الورقية إلى تغييرات فى السلوك الفعلى، لا بد أن لا تكون الحكومات قادرة على التفاوض على المعاهدات فحسب، بل كذلك على خلق القدرة على الالتزام بها.

تلبى الشبكات الحكومية، باعتبارها شكلاً من الحوكمة العالمية، تلك الحاجات. وكما اكتشفت المنظمات التجارية والمدنية بالفعل، فإن شكلها المتشابك مثالى لتوفير السرعة والمرونة اللازمين للعمل بفاعلية فى عصر المعلومات. ولكن على عكس "الشبكات السياسية العالمية" غير المنتظمة التى يشجعها الأمين العام للأمم المتحدة كوفى أنان، التى لا يتضح فيها أبداً من الذى يمارس السلطة وباسم من، هذه شبكات تتكون من مسئولين حكوميين رسميين، إما معينون بواسطة مسئولين منتخبين أو هم أنفسهم منتخبون بشكل مباشر. وأفضل شىء هو أنها يمكن أن تؤدى العديد من وظائف

الحكومة العالمية – التشريع والإدارة وإصدار الأحكام القضائية – بلا شكل خاص بها.

لا بد أن يكون عالم الشبكات الحكومية الموجود إلى جانب المنظمات الدولية التقليدية، بل وداخلها، باعتباره خيارًا سياسيًا خارجيًا، جذابًا إلى حد كبير للولايات المتحدة. فقد كان للولايات المتحدة الريادة فى الإصرار على أن للعديد من المشكلات الدولية جذورًا محليةً، وأنها يجب أن تُحَل على هذا المستوى - داخل الدول وليس فيما بينها فحسب – لكنها فى سبيلها لأن تفهم الضرورة المهمة إلى معالجة تلك المشكلات على نحو متعدد الأطراف وليس بطريقة أحادية، لأسباب تتعلق بالمشروعية والمشاركة فى الأعباء والفاعلية. وكما سيأتى فيما بعد، يمكن أن توفر الشبكات الحكومية دعمًا متعدد الأطراف للمؤسسات الحكومية المحلية فى الدول الفاشلة أو الضعيفة أو التى فى مرحلة التحول. ويمكن أن يكون لها دور مساعد فى إعادة بناء بلد كالعراق وفى دعم وإصلاح المؤسسات الحكومية فى بلدان أخرى تسعى إلى تجنب الدكتاتورية وتدمير الذات.

علاوة على ذلك، تلقى الشبكات الحكومية ضوءًا مختلفًا على قوة الولايات المتحدة، وهو الضوء الذى من المرجح أن يولِّد استياءً أقل فى أنحاء العالم. وهى تشبِّك المسئولين الأمريكيين من كل الأنواع مع نظرائهم الأجانب فى محيطات يكون فيها الكثير مما يعلمونه وكذلك ما يتعلمونه، وغالبًا ما تقدم فيها البلدان الأخرى نماذج بديلة قوية. وفى مجالات تنظيمية كثيرة، كسياسة المنافسة والسياسة البيئية وحوكمة الشركات، يجتذب الاتحاد الأوروبى من المقلدين بقدر ما تجتذب الولايات المتحدة. وفى الحقوق الدستورية، يتبع الكثير من القضاة فى أنحاء العالم قرارات المحكمة العليا الأمريكية، لكنهم يتجهون بأبصارهم الآن إلى المحكمة الدستورية الجنوب إفريقية أو المحكمة العليا الكندية بدلاً من ذلك.

حيثما تسود مقاربة تنظيمية أو قضائية أو تشريعية أمريكية، من المرجح أن تكون قوية من خلال الجاذبية وليس القسر - على وجه الدقة النوع نفسه من القوة اللينة الذى يحث چوزيف ناى الولايات المتحدة على استخدامها[٩]. وتتبع تلك الجاذبية من الخبرة والنزاهة والمقدرة والإبداع والجود بالوقت والأفكار - وتلك كلها صفات أبداها المنظمون والقضاة والمشرعون الأمريكيون مع نظرائهم الأجانب. وحيثما لا تكون السيادة للولايات المتحدة، يبين مسئولوها أنهم، فى واقع الأمر، على استعداد للاستماع إلى الآخرين والتعلم منهم، وهو شىء يبدو أن سائر العالم يشك فيه إلى حد كبير.

ومع ذلك فإن رؤية هذه الشبكات بالشكل الذى هى عليه، ناهيك عن تخيل ما يمكن أن تصبح عليه، تتطلب تحولاً مفاهيميًا أعمق. توقفوا عن تخيل النظام الدولى على أنه نظام للدول - كيانات موحدة مثل كرات البلياردو أو الصناديق السوداء - خاضع لقوانين وضعتها المؤسسات الدولية المنفصلة عن تلك الدولة و"تعلوها". ابدءوا التفكير فى عالم من الحكومات به كل المنظمات المختلفة التى تؤدى وظائف الحكومات الأساسية - التشريع وإصدار الأحكام القضائية والتنفيذ - حيث تتفاعل مع بعضها البعض على المستوى المحلى، وكذلك مع النظراء الخارجيين والمتعدين للقوميات. وما زالت الدول موجودة فى هذا العالم؛ والواقع أنها جهات فاعلة مهمة. لكنها "مقسَّمة". وهى متصلة ببعضها ليس من خلال وزارات الخارجية فحسب، بل كذلك من خلال القنوات التنظيمية والقضائية والتشريعية.

يكمن هذا التحول المفاهيمى فى قلب هذا الكتاب. فرؤية العالم بعيون الدول المقسَّمة وليست الموحدة يسمح للقادة أو واضعى السياسات أو المحللين أو مجرد المواطنين المعنيين برؤية ملامح النظام السياسى العالمى التى كانت مخفية من قبل. وفجأة ظهرت الشبكات الحكومية فى كل مكان، من مجموعة عمل النشاط المالى FATF،

وهى شبكة من وزراء المالية وغيرهم من المنظمين الماليين تتولى مسئولية ملاحقة غاسلى الأموال وممولى الإرهاب، إلى لجنة التجارة الحرة، وهى شبكة تضم وزراء التجارة المكلفين بتفسير اتفاقية النافتا، إلى شبكة الوزراء المسئولين عن القيود الحدودية التى تعمل على خلق نظام جديد للحدود الآمنة فى أعقاب الحادى عشر من سبتمبر. وفى الوقت نفسه، من الممكن كذلك تقسيم المنظمات الدولية، لرؤية "الشبكات الرأسية" بين المنظمين والقضاة القوميين ونظرائهم المتعدين للقوميات. وتشمل الأمثلة العلاقات بين المحاكم الأوروبية القومية ومحكمة العدل الأوروبية، أو بين المحاكم القومية الأمريكية والمكسيكية والكندية ومحاكم التحكيم التابعة للنافتا.

بالقدر نفسه من الأهمية، تجعل هذه العدسات المختلفة بالإمكان تخيل مجموعة جديدة بحق من الإمكانيات من أجل نظام عالمى مستقبلى. ولن تكون لبنات هذا النظام هى الدول، بل أجزاء من الدول: المحاكم، والوكالات التنظيمية، والوزارات، والمجالس التشريعية. وسوف يساهم المسئولون الحكوميون داخل هذه المؤسسات المختلفة فى أنواع كثيرة مختلفة من الشبكات، مما يخلق روابط عبر الحدود القومية وبين المؤسسات القومية والمتعدية للقوميات. وقد تكون النتيجة عالمًا يشبه الكرة الأرضية التى يرفعها أطلس فى مركز روكفلر، حيث تقطعها شبكة عنكبوتية شديدة الكثافة من الشبكات.

سيظل هذا العالم يتضمن المنظمات الدولية التقليدية، كالأمم المتحدة ومنظمة التجارة العالمية، بالرغم من أنه من المرجح أن يصبح الكثير من هذه المنظمات عائلاً للشبكات الحكومية ومَصْدَرًا لها. وسيظل يضم دولاً تتفاعل باعتبارها دولاً موحدة بشأن القضايا المهمة، وخاصةً فى أمور الأمن. ومن المؤكد أنه سيظل عالمًا القوتان العسكرية والاقتصادية فيه لهما أهميتهما؛ ومن غير المرجح أن تكون الشبكات الحكومية بديلاً للجيوش أو الخزانة.

أطلس من عمل لى لاورى فى مركز روكفلر بنيويورك:

Ricc Ergenbright/CORBIS

ومع ذلك فسيكون عالم الشبكات الحكومية فى الوقت ذاته أكثر فاعلية، ومن المحتمل أن يكون نظامًا عالميًّا أكثر إنصافًا من ذلك الذى لدينا الآن أو من الحكومة العالمية التى فرضت فيها مجموعة من المؤسسات الجاثمة فوق الدول القومية القوانين العالمية. وفى نظام عالمى مشبك، سوف تظل السلطة السياسية الأساسية على المستوى القومى ما عدا فى تلك الحالات التى فوضت فيها الحكومات القومية صراحةً سلطتها إلى مؤسسات متعدية للقوميات. وسوف يتم الإيقاع بمسئولى الحكومات القومية بصورة كبيرة فى شبكات العلاقات الشخصية والمؤسسية. وسوف يعملون فى المجالين المحلى والدولى، حيث يمارسون السلطة القومية لتنفيذ واجباتهم المتعدية للحكومات والدولية ويمثلون مصالح بلدهم، بينما يعملون مع نظرائهم الأجانب والمتعدين للقوميات لنشر المعلومات واستخلاصها، والتعاون فى تطبيق القوانين القومية والدولية، وإضفاء الانسجام على القوانين والنظم القومية، ومعالجة المشكلات المشتركة.



١ - مفارقة العولمة: الحاجة إلى مزيد من الحكم والخوف منه:

الشعوب وحكوماتها فى أنحاء العالم بحاجة إلى حل مشكلاتها الجماعية التى يمكن علاجها على نطاق عالمى فحسب. ولا بد أن تكون قادرة على وضع القوانين العالمية بشأن مجموعة من الموضوعات وتنفيذها ومن خلال مجموعة من الوسائل. بل لقد أصبح أمراً عادياً ادعاء أن المؤسسات الدولية التى أُنشئت فى أربعينيات القرن العشرين، بعد حرب مختلفة تماماً ومواجهة عدد هائل من التهديدات المختلفة عن تلك التى نواجهها اليوم، قد عفَّى عليها الزمن وباتت غير مناسبة لمواجهة التحديات المعاصرة. ولا بد من إصلاحها أو حتى إعادة اختراعها؛ ولا بد من إنشاء مؤسسات جديدة.

ومع ذلك فإن الحكومة العالمية غير ممكنة وغير مرغوبة. ذلك أن حجم هذه الحكومة ومجالها يمثلان تهديداً خطيراً لا يمكن تحاشيه للحرية الفردية. وعلاوة على ذلك فإن تنوع الشعوب التى ستحكمها يجعل من المستحيل تقريباً تصور وجود شعب عالمى. ولا يبدو أن أى شكل من أشكال الديمقراطية فى الذخيرة العالمية الحالية قادر على التغلب على تلك العقبات.

هذه هى مفارقة العولمة. فنحن بحاجة إلى مزيد من الحكم على النطاق العالمى والإقليمى، لكننا لا نريد مركزية اتخاذ القرار والسلطة القمعية بعيدة جداً عن الشعب المحكوم بالفعل. إنها المفارقة التى حددها فى الاتحاد الأوروبى رينو دى أووس وروبرت كوهان فى كلمته الرئاسية بمناسبة الألفية فى جمعية العلوم السياسية الأمريكية. وقد ابتدع الاتحاد الأوروبى "التنظيم بواسطة الشبكات"، الذى يصفه دى أووس بأنه حل لمعضلة أساسية فى حوكمة الاتحاد الأوروبى: "من ناحية، من المؤكد أنه لا بد من زيادة التوحيد، ومن ناحية أخرى، القدر الأكبر من المركزية غير متصور سياسياً، وربما كان غير مرغوب"(١٠). وبديل الاتحاد الأوروبى هو "الخيار الانتقالى" - أى استخدام شبكة

المسئولين القوميين المنظمة لضمان "أن الأطراف الفاعلة المسئولة عن تنفيذ سياسات الجماعة تتصرف بطريقة مماثلة"[١١].

على المستوى العالمى، يقول كوهان إن العولمة "تخلق مكاسب محتملة من التعاون" إذا كان بالإمكان إنشاء المؤسسات للسيطرة على تلك المكاسب[١٢]؛ ومع ذلك فمن المحتمل أن تُقْمَع المؤسسات نفسها[١٣]. والنتيجة هى "معضلة الحوكمة: بالرغم من أهمية المؤسسات للحياة الإنسانية، فهى تتسم بالخطورة كذلك"[١٤]. إن التحدى الذى يواجه علماء السياسة وواضعى السياسات فى فجر القرن الحادى والعشرين هو اكتشاف أماكن للمؤسسات المهيكلة على نحو جيد تمكِّن العالم من الحصول على "إعادة ميلاد للحرية"[١٥].

تزداد معالجة المفارقة على المستوى العالمى نتيجة للاهتمام الإضافى بالمحاسبة والمساءلة. وفى تسعينيات القرن العشرين كان رد الفعل التقليدى تجاه مشكلة "الحكومة العالمية" هو أن يتم بدلاً من ذلك تشجيع "الحوكمة العالمية"، وهو مفهوم فضفاض على نحو أكبر وأقل تهديدًا للتنظيم الجماعى دونما قمع. والعنصر الأساسى للحوكمة العالمية بدوره هو ظهور الشبكات السياسية العالمية، التى يُحتَفى بها لقدرتها على تجميع كل الجهات الفاعلة العامة والخاصة على القضايا المهمة للمصلحة العامة العالمية[١٦].

تنجم الشبكات السياسية العالمية بدورها عن العديد من مشروعات "إعادة اختراع الحكومة"، الأكاديمية والعملية. وتركز هذه المشروعات على الطرق الكثيرة التى يمكن فيها الآن للأطراف الفاعلة الخاصة أداء وظائف الحكومة، من توفير الخبرات إلى مراقبة الالتزام بالنظم واللوائح إلى التفاوض على جوهر تلك النظم واللوائح، على كل من المستويين المحلى والدولى. إلا أن المشكلة هى ضمان دعم هذه الأطراف الفاعلة الخاصة للثقة العامة.

وكان النقاد المحافظون أشد حساسية تجاه هذه المشكلة. إذ قال مساعد وزيرة الخارجية چون بولتون، بينما كان لا يزال فى القطاع الخاص: "إن الانفصال عن الحكومة هو، على وجه التحديد، ما يجعل المجتمع المدنى الدولى بهذا القدر من الاضطراب، على الأقل بالنسبة إلى الديمقراطيات". ويواصل كلامه قائلاً: "الواقع أن فكرة المجتمع المدنى توحى فى واقع الأمر بمقاربة 'اندماجية" corporativist لاتخاذ القرارات الدولية التى تزعج النظرية الديمقراطية بصورة كبيرة؛ لأنها تفترض مقدماً أن 'المصالح' (سواء أكانت المنظمات غير الحكومية أم الأعمال التجارية) جهات فاعلة مشروعة إلى جانب الحكومات المنتخبة شعبيًّا". وكانت الاندماجية بدورها، على الأقل من وجهة نظر موسولينى، هى جوهر الفاشية. ومن ثم فإن خلاصة ما يقوله بولتون هو: "كان موسولينى سيبتسم لرؤية المجتمع المدنى. أما أصحاب النزعة الأمريكية فلا يبتسمون"(١٧).

وبشكل أهدأ، إلى حد ما، يقول مارتن شابيرو إن التحول من الحكومة إلى الحوكمة يمثل "تآكلاً كبيراً للحدود التى تفصل بين ما يقع داخل الحكومة وإدارتها وما يقع خارجها"(١٨). والنتيجة هى منح مزايا لـ"الخبراء والمتحمسين"، وهما الجماعتان الموجودتان خارج الحكومة اللتان لهما أكبر حافز ورغبة فى المشاركة فى عمليات الحوكمة(١٩)، ومع ذلك فإن "بطاقة المشاركة فى الحوكمة هى المعرفة والعاطفة، ويولِّد كل من المعرفة والعاطفة رؤى ليست هى تلك التى لدى بقيتنا. وقليلون منا من يستمتعون بالفعل بالحياة فى أحد منازل فرانك لويد رايت"(٢٠). وشكل الشبكة، ببنائه الفضفاض غير الرسمى وغير التراتبى، يفاقم هذه المشكلة فحسب.

بذلك تصبح معضلة الحوكمة معضلة ثلاثية؛ فنحن بحاجة إلى قوانين عالمية بدون سلطة مركزية لكن مع وجود فاعلين حكوميين يمكن محاسبتهم من خلال مجموعة من الآليات السياسية. وهؤلاء الفاعلون الحكوميون يمكنهم التفاعل مع مجموعة كبيرة من

المنظمات غير الحكومية، وينبغى عليهم ذلك، إلا أن دورهم فى الحوكمة يحمل مسئوليات مميزة ومختلفة. ولا بد أن يمثلوا كل دوائرهم المختلفة، على الأقل فى البلد الديمقراطى؛ ويمكن تحريك الفاعلين من مدنيين وشركات بواسطة الأرباح والعواطف على الترتيب. ولا بد ألا تصبح "الحوكمة" غطاءً لجعل تلك الخطوط غير واضحة، حتى وإن كان من الممكن والضرورى لهؤلاء الفاعلين العديدين أن يعملوا معًا لحل المشكلات المشتركة.

فى هذا السياق، يحمل النظام العالمى القائم على شبكات الحكومات التى تعمل معًا وحتى بدلاً من المؤسسات الدولية الأكثر تقليدية، إمكانية كبيرة. فوجود شبكات المسئولين القوميين ليس جديداً فى حد ذاته. ذلك أنه فى عام ١٩٧٢ شهد فرانسيس باتور أمام الكونجرس بقوله: "إنها حقيقة أساسية خاصة بالعلاقات الخارجية مفادها أن العمل تنفذه الإدارات المنفصلة مع البيروقراطيات المناظرة لها فى الخارج، من خلال مجموعة من الروابط غير الرسمية وكذلك الرسمية"(٢١). وبعد عامين، وفى مقال مهم أنبأ بدراستهما اللاحقة عن الاعتماد المتبادل المعقد، ميز روبرت كوهان وچوزيف ناى بين النشاط "المتعدى للحكومات" والفئة الأكثر اتساعاً من النشاط المتعدى للقوميات. وقد عرفا العلاقات المتعدية للحكومات بأنها "مجموعة من التفاعلات المباشرة بين الوحدات الفرعية للحكومات المختلفة التى لا تسيطر عليها أو ترشدها على نحو وثيق مجالس الوزراء التى تضم كبار المسئولين فى تلك الحكومات(٢٢). علاوة على ذلك فإن تلك الشبكات الحكومية التى أُنشئت من أجل أغراض محدودة كالبريد والاتصالات موجودة منذ قرن تقريباً.

الجديد هو حجم الروابط المتعدية للحكومات ومجالها ونوعها. فالروابط بين المسئولين الحكوميين من بلدين أو أربعة أو حتى عشرة أصبحت من الكثافة بحيث تضمن تنظيمها – يشهد على ذلك المنظمة الدولية لهيئات أسواق المال والشبكة الدولية لتنفيذ واحترام القوانين البيئية. وقد طورت الشبكات الحكومية هويتها واستقلالها فى

مجالات اهتمام كمجموعة السبعة أو مجموعة العشرين. وهى تؤدى مجموعة وظائف أكثر اتساعًا مما كان عليه الحال فى الماضى، من جمع المعلومات واستخلاصها على المستوى العالمى أو الإقليمى إلى تقديم المساعدات الفنية للأعضاء الأكثر فقراً والأقل خبرة. وقد انتشرت على نحو يتجاوز المنظمين بكثير إلى القضاة والمشرعين.

وعلى نطاق أوسع، أصبحت الشبكات الحكومية طرقًا معتَرفًا بها وذات صفة شبه رسمية للقيام بالأعمال داخل التجمعات الدولية الفضفاضة كالكومنولث ومنظمة التعاون الاقتصادى لدول آسيا والمحيط الهادى. وفى الوقت نفسه أصبحت الشكل المميز لحوكمة الاتحاد الأوروبى الذى يبتدع شكلاً جديداً من الحوكمة الجماعية الإقليمية من المرجح أن يثبت أنه مناسب للحوكمة العالمية أكثر من تجربة الدول الفدرالية التقليدية. والأمر الأكثر أهمية أنه يحركها الكثير من العوامل المتعددة التى تحرك ظاهرة العولمة متعددة الأوجه ذاتها، مما يؤدى إلى الحاجة الواضحة إلى مسئولين قوميين من كل الأنواع للاتصال والتفاوض عبر الحدود للقيام بالعمل الذى كان يمكنهم إنجاز داخل بلادهم فقط فى يوم من الأيام.

ليست النقطة المهمة فى هذا الكتاب هى "اكتشاف" الشبكات الحكومية. بل هى توضيح انتشارها فى كل مكان يمكن أن تقع عليه أعيننا، إن نحن استخدمنا العدسات الصحيحة. وهو من أجل استكشاف قدرتها، وإلقاء الضوء على مزاياها والتحذير من مساوئها، أثناء إقامة نظام عالمى يتناسب بشكل أفضل لمواجهة تحديات العالم الذى نشترك فيه.

يمكن للشبكات الحكومية أن تساعد فى معالجة المعضلة الثلاثية للعولمة، حيث تقدم طريقة مرنة وسريعة نسبيًا لأداء أعمال الحوكمة العالمية، وتنسيق العمل الحكومى القومى ومواءمته بينما يتم وضع الحلول المختلفة للمشكلات العالمية ومراقبتها. ومع ذلك فهى لا مركزية ومتناثرة ولا يمكنها ممارسة السلطة القسرية المركزية. بل إنها أطراف فاعلة حكومية. وهى يمكنها التفاعل مع مجموعة كبيرة من المنظمات غير الحكومية،

المدنية والخاصة بالشركات، لكن مسئولياتها ودوائرها أكثر اتساعًا بكثير. وينبغي أن تكون هذه الدوائر قادرة على ابتكار طرق لمحاسبتها، على الأقل إلى الحد نفسه الخاص بخضوعها للمحاسبة على نشاطها المحلى الصرف.

٢ - الدولة المقسَّمة:

يركز المشاركون فى النقاش العام والأكاديمى المستمر منذ عقد من الزمان حول العولمة بشكل روتينى على تحولين مهمين: من القومى إلى العالمى، ومن الحكومة إلى الحوكمة. وقد أولوا قدرًا أقل من الاهتمام للتحول الثالث، وهو من الدولة الموحدة إلى الدولة المقسَّمة.

تبدو الدولة المقسَّمة، على نحو غامض، وكأنها دولة فرنكنشتاينية - أى مسخ بيروقراطى بلا رأس يمشى متثاقلاً. والواقع أنها ليست شيئًا مشئومًا إلى حد كبير. إنها ببساطة الحاجة المتزايدة إلى مؤسسات حكومية محلية مختلفة وقدرتها على المشاركة فى أنشطة تتجاوز حدودها، فى الغالب مع نظيرات أجنبية. وهى سعى المنظمين وراء موضوعات خاصة بتنظيمهم عبر الحدود، وتفاوض القضاة على المعاهدات المصغرة مع إخوانهم الأجانب لحل القضايا الدولية المعقدة، وتشاور المشرعين بشأن أفضل الطرق لصياغة تشريع حقوق الإنسان أو البيئة الفعالة وإقرارها.

تصبح أهمية مفهوم الدولة المقسَّمة واضحة كل الوضوح فقط فى مواجهة الدولة الموحدة، وهو المفهوم الذى طالما ساد التحليل القانونى والسياسى الدولى. ويعلِّم المحامون الدوليون ومنظرو العلاقات الدولية باستمرار أن الكيانات التى يصفونها ويحللونها باعتبارها "دولاً" تتفاعل مع بعضها البعض هى فى واقع الأمر كيانات أكثر تعقيدًا بكثير، لكن خيال الإرادة الموحدة والقدرة الموحدة على العمل قد أفلح بما يكفى

لأغراض وصف النتائج والتنبؤ بها فى النظام الدولى. ففى القانون الدستورى الأمريكى، على سبيل المثال، كثيراً ما لجأت المحكمة العليا والرئيس إلى تصريح چيمس ماديسون الشهيرة فى الأوراق الفدرالية: "إذا كان لنا أن نكون دولة واحدة بأى حال من الأحوال، فيجب علينا أن نكون واضحين فى احترامنا للدول الأخرى"(٢٣). وفى القانون الدولى، عادةً ما كانت الفرضية الأساسية لسيادة الدولة هى أن أعضاء النظام الدولى ليس لهم الحق فى اختراق حجاب وضع الدولة.

فى النظام القانونى الدولى القائم على الدول الموحدة، الشكل البارادیمی للتعاون الدولى هو الاتفاقية الدولية متعددة الأطراف التى يتم التفاوض عليها لسنوات عديدة فى تجمعات دولية كثيرة، ويتم التوقيع عليها والتصديق عليها مع ما يصاحبها من لغة منمقة ورسميات، وتوهب الحياة الدائمة من خلال جهود أمانة دولية تحث وتساعد على دورات المفاوضات المستمرة التى تهدف إلى ضمان احترام الالتزامات التى تم التعهد بها بالفعل وتوسيع هذه المفاوضات المفترض أن تتحدث بصوت واحد ـ وهو الصوت الذى يمثله رئيس الدولة أو وزير الخارجية(٢٤). وأية خلافات بين أجزاء الحكومة المختلفة لا بد من تسويتها محلياً؛ فالعدسات التحليلية للدولة الموحدة تحجب وجود هذه المؤسسات الحكومية المختلفة نفسه.

النتيجة هى التبنى الإرادى للغمامات التحليلية، مما يسمح لنا برؤية "النظام الدولى" فقط بالطريقة التى فرضناها نحن. قارن مقاربتنا للحكومة المحلية: فنحن نعلم أنها مجموعة من المؤسسات المختلفة. ونحن نسميها "الحكومة"، غير أنه يمكننا فى الوقت نفسه تمييز أنشطة المحاكم والكونجرس والوكالات التنظيمية والبيت الأبيض نفسه. ونحن لا نختار فرز كل شىء ماعدا ما يفعله الرئيس أو يقوله، وما يفعله الكونجرس أو يقوله، أو ما تفعله المحكمة العليا أو تقوله. غير أننا نفعل ذلك بالفعل فى النظام الدولى.

النظر إلى النظام الدولى بعدسة الدولة الموحدة يقودنا إلى التركيز على المنظمات والمؤسسات الدولية التقليدية التى خلقتها وكوّنتها وفود الدولة الرسمية. إلا أنه على العكس من ذلك، فإن التفكير فى الدولة بالطريقة التى نفكر بها فى الحكومات المحلية - تجمعات لمؤسسات مميزة ذات أدوار وقدرات منفصلة - يوفر عدسة تسمح لنا برؤية مشهد دولى جديد. وتظهر الشبكات الحكومية فجأة فى كل مكان.

إن الشبكات الحكومية الأفقية - الروابط بين المسئولين القوميين النظراء عبر الحدود - هى أسهل ما يمكن رؤيته. والشبكات الأقل تكراراً، لكن من المحتمل أن تكون أكثر أهمية، هى الشبكات الحكومية الرأسية، أى تلك التى تجمع بين المسئولين الحكوميين ونظرائهم المتعدين للقوميات. وشرط الشبكة الحكومية الرأسية هو القرار النادر نسبيًّا الذى تتخذه الدول لتفويض أمر سيادتها لمؤسسة أعلى منها تتمتع بنفوذ حقيقي - محكمة أو لجنة تنظيمية. وحينئذ يمكن أن تكون هذه المؤسسة وجوداً مناظراً لمؤسسة الدولة القومية. وحيثما توجد هذه الشبكات، كما فى العلاقات بين المحاكم القومية ومحكمة العدل الأوروبية فى الاتحاد الأوروبى، فهى تمكِّن المؤسسة المتعدية للقوميات من أن تكون فعالة إلى أقصى حد ممكن.

تصف الفصول الثلاثة الأولى من هذا الكتاب العالم كما هو عند رؤيته بعيون الدول المقسَّمة وليس الموحدة. وهى تلقى الضوء على الكثير من أنواع الشبكات الحكومية المختلفة، الأفقية والرأسية، بين المسئولين الحكوميين من كل فئة. ولمفهوم "الشبكة" تعريفاته الكثيرة المختلفة. وأنا أستخدم مفهوماً شديد الاتساع. فالمهم هو فهم كل الطرق المختلفة التى تتفاعل بها المؤسسات الحكومية المفردة مع نظيراتها فى الخارج أو تلك التى تعلوها، إلى جانب التفاعلات الأكثر تقليدية فيما بين الدول وبعضها. وبالنسبة للأغراض الحالية، إذن، الشبكة هى نمط من العلاقات المنتظمة والهادفة بين الوحدات الحكومية المتشابهة العاملة عبر الحدود التى تفرق بين البلدان بعضها وبعض وتفصل المجال "المحلى" عن المجال "الدولى"[٢٥].

يقدم الفصل الأول المنظمين – من رجال البنوك المركزية إلى مفوض المرافق - على أنهم الدبلوماسيون الجدد. وتشغل الشبكات التنظيمية مدى واسعًا من الشبكات ثنائية الأطراف ومتعددة الأطراف إلى المنظمات التنظيمية المتعدية للحكومات ذات الصبغة المؤسسية كلجنة بازل والمنظمة الدولية لهيئات سوق المال. ويميز الفصل بين الشبكات التنظيمية الواقعة داخل المنظمات الدولية التقليدية، التى خُلِقَت نتيجة للاتفاقيات التنفيذية، وتلك التى تولدت على نحو عفوى من خلال الاتصالات المنتظمة إلى حد كبير بين المنظمين المعينين. كما أنه يحدد ثلاثة أنواع عريضة من الشبكات: شبكات المعلومات، وشبكات تنفيذ القوانين، وشبكات المواءمة.

يتحول الفصل الثانى إلى المحاكم. وربما كان القضاة هم أعضاء الشبكات الأكثر إثارة للدهشة، لكنهم كذلك مشاركون بشكل كبير مع نظرائهم فى الخارج. وبعض هذا التفاعل أكثر سلبيةً، حيث يكمن أساسًا فى التعرف على قرارات الآخرين والاستشهاد بها. وفى ظروف أخرى، يشكل القضاة منظماتهم ويضعون على نحو يتسم بالفاعلية المبادئ التى تسمح لهم بالتعاون بشكل أفضل فى التقاضى المتعدى للقوميات. وبذلك يمكن القول إنهم يشاركون فى كل من شبكات المعلومات وشبكات التنفيذ. ويتخلل هذه الأنشطة كلها وعى متزايد بين كل من القضاة القوميين والمتعدين للقوميات بمشاركتهم فى مشروع القضاء المشترك. وليست النتيجة نظامًا قانونيًا دوليًا رسميًا، بل مجتمع عالمى للمحاكم.

يصف الفصل الثالث عالمًا مشابهًا، ولكنه أقل تطورًا، من الشبكات التشريعية. ويجتمع المشرعون فى إطار المعاهدات والمنظمات الدولية العديدة وبدأوا يترابطون مع بعضهم على نحو أكثر عفوية ليتشاركوا فى المعلومات وينسقوا النشاط فيما يتعلق بالقضايا ذات الاهتمام المشترك كحقوق الإنسان وحماية البيئة ومعارضة حكم الإعدام. ولا بد حتمًا أن يستجيب المشرعون فى الأساس لدوائرهم المحلية، وبالتالى يستفيدون على نحو أقل من التشابك الخارجى، وربما يدفعون ثمنه. ومن ناحية أخرى فإن لدى

المشرعين رؤى مختلفة كل الاختلاف يتشاركون فيها معًا غير تلك التى يتشارك فيها المشرعون والقضاة، على الترتيب، ويمكنهم ممارسة نفوذ متعد للحكومات أكثر مباشرة بشأن قضايا سياسية بعينها.

٣ - نظام عالمى جديد:

تقدير مدى وطبيعة الشبكات الحكومية الحالية، الأفقية منها والرأسية، يجعل بالإمكان تصور نظام عالمى جديد بحق. ولهذه الأغراض، تصف عبارة "نظام عالمى" نظامًا من الحوكمة العالمية التى تضفى السمة المؤسسية على التعاون وتحتوى على نحو كافٍ الصراع، كى يمكن للدول كافةً وشعوبها تحقيق سلام ورخاء أكبر، وتحسين إدارتها للأرض، وتحقيق المعايير الدنيا من الكرامة الإنسانية. ويُستخدَم مفهوم "نظام عالمى جديد" ويُفرَط فى استخدامه للإشارة إلى كل شىء من رؤية چورج بوش الأب الخاصة بعالم ما بعد الحرب الباردة إلى المشهد الجيوبوليتيكى لما بعد الحادى عشر من سبتمبر. وبالرغم من ذلك فأنا أستخدمه لوصف إطار مفاهيمى مختلف لبنية النظام العالمى التحتية الفعلية - أى النظام القائم على شبكة معقدة ثلاثية الأبعاد من الروابط بين مؤسسات الدولة المقسَّمة.

لنتذكر أطلس وكرته الأرضية فى مركز روكفلز. فالنظام العالمى المقسَّم هو عالم تشبكه ببعضه شبكات حكومية لا حصر لها. وهى تشمل الشبكات الأفقية والشبكات الرأسية؛ وشبكات لجمع المعلومات من كل الأنواع والتشارك فيها، وللتنسيق السياسى، ولتنفيذ التعاون، وللمساعدة الفنية والتدريب، وربما على نحو مطلق لوضع القوانين. وهى يمكن أن تكون ثنائية الأطراف، أو متعددة الأطراف، أو إقليمية، أو عالمية. وهى فى مجملها بمثابة هيكل عظمى للبنية التحتية الخاصة بالحوكمة العالمية.

لتقدير الآثار الكاملة لهذه الرؤية، لنعد النظر فى خرائطنا الذهنية الضمنية الخاصة بـ"النظام الدولى" the international system أو حتى "النظام العالمى" world order. إنها خريطة مسطحة ما قبل كولومبية، حيث الدول على مستوى الأرض والنظام العالمى يطفو فوقها فى مستوى ما. وتسكن المنظمات الدولية هذا العالم الطافى كذلك - فهى منفصلة عن الدول الأعضاء فيها وتعلوها بشكل ما. وفيما يتعلق برؤيتها على أنها فى واقع الأمر تحكم النظام العالمى أو تنشئه، فهى لا بد أن تشكل بيروقراطية دولية مساوية فى الشكل والوظيفة للبيروقراطيات المحلية المتعددة الخاصة بالدول "أسفل" منها.

فى المقابل، فإنه فى عالم من الشبكات الحكومية، يمد كذلك المسئولون أنفسهم الذين يحكمون وينظمون ويشرعون على المستوى المحلى يد العون والمساعدة لنظرائهم فى الخارج ليساعدوهم على حل مشكلات الحوكمة التى تنشأ عندما تتدفق الأطراف الفاعلة والقضايا إلى ما وراء حدودها. وليست الحوكمة العالمية، من هذا المنظور، مسألة خاصة بتنظيم الدول بالطريقة التى تنظم بها الدول مواطنيها، بل خاصة بمعالجة القضايا وحل المشكلات الناجمة عن المواطنين الذين يتحركون على المستوى العالمى - من الجريمة إلى التجارة إلى المشاركة المدنية. بل إنه عندما يشارك المسئولون المتعدون للقوميات بحق فى الشبكات الحكومية الرأسية - وأقصد بذلك القضاة أو المنظمين الذين يمارسون السلطة السيادية الفعلية التى فوضتهم إياها مجموعة من الدول - فلا بد أن يعملوا بشكل وثيق مع نظرائهم القوميين، ولا بد لهم من كبح جماح السلطة الجماعية القومية كى تكون فعالة.

بدأ الباحثون والمعلقون فى مجالات الاهتمام المختلفة فى تحديد أجزاء مختلفة من هذه البنية التحتية. فعلى سبيل المثال، المنظمون الماليون آخذون فى التحول إلى التعود على وصف البناء المالى الدولى الجديد بتوليفة من الشبكات - من بينها مجموعة السبعة، ومجموعة الثمانية، ومجموعة العشرين، ولجنة بازل، والمنظمة الدولية لهيئات

سوق المال - مع المؤسسات الدولية التقليدية، كصندوق النقد الدولى، والبنك الدولى. وكما أشرنا آنفًا، يألف باحثو الاتحاد الأوروبى مفهوم "التنظيم بالشبكات"، إلى حد كبير. ويعترف ناشطو الدفاع عن البيئة فورًا ببعض المؤسسات المرتبطة باتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (النافتا) باعتبارها "شبكات تنفيذ قوانين البيئة" المكونة من وكالات الدفاع عن البيئة فى الولايات المتحدة وكندا والمكسيك(٢٦). ولن يرفض باحثو القانون الدستورى وناشطو حقوق الإنسان والمتقاضون المتعدون للقوميات فكرة الشبكات القضائية المتعدية للقوميات لوصف الطرق العديدة التى تتفاعل بها المحاكم فى أنحاء العالم مع بعضها البعض بشكل متزايد.

علاوة على ذلك، كانت المنظمات الإقليمية والسياسية المختلفة فى أنحاء العالم واعية بالفعل فى تبنيها لهذا الشكل من التنظيم. وفيما يتجاوز الاتحاد الأوروبى، فإن التعاون الاقتصادى لآسيا والباسيفيكى والنظام الشمالى فى المقام الأول هما "شبكتا الشبكات"، أى منظمتان مكونتان من شبكات من الوزراء والبرلمانيين القوميين. وكان بناء الكومنولث لفترة طويلة على هذا النحو، بالرغم من أن شبكاته الكثيرة جدًا من المنظمين والقضاة والمشرعين تطورت على نحو أكبر من التدرج بمرور الزمن. ومنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية مؤسسة دولية وظيفتها الأساسية هى تجميع شبكات المنظمين القوميين المختلفة لمعالجة المشاكل المشتركة واقتراح الحلول النموذجية.

يوضح الفصل الرابع الخطوط العامة لتصور النظام العالمى المقسَّم القائم على الشبكات الحكومية. وهو يبدأ بوصف المنظمات والاتحادات التى ورد ذكرها للتو. ويتحول بعد ذلك إلى البعد الرأسى للنظام العالمى المقسَّم، حيث يصف الدور الأكثر محدودية، ولكنه مهم، الذى يمكن أن تقوم به الشبكات بين المسئولين المتعدين للقوميات ونظرائهم القوميين. ويتحول القسم الأخير إلى العلاقات بين الشبكات الحكومية والمنظمات الدولية التقليدية، حيث يبحث إمكانية انقسام المنظمات الدولية نفسها إلى

مكوِّنات قضائية وتنظيمية وتشريعية. والوصف والتحليل فى هذا الفصل هما على السواء حقيقة وخيالاً. وأنا أحدد الخطوط العامة لما هو كائن، إلى حد ما، وما يمكن أن يكون. كما أفترض، من وجهة نظر معيارية، أن النظام العالمى الجديد القائم على توليفة من الشبكات الأفقية والرأسية الحكومية، الذى يعمل فى إطار النسخ المستقبلية من منظماتنا الدولية الحالية ومعها، يمكن أن يكون حلاًّ ممكنًا ومرغوبًا لمفارقة العولمة.

ربما يعرِّض هذا المشروع نفسه للاتهام بالغطرسة، أو فى أفضل الأحوال التهور. وإذا كنت أجرب ذلك، فلأنى أعتقد أن الساسة وواضعى السياسات الذين يتصارعون يوميًا مع المشاكل على المستوى العالمى لا بد لهم من السعى للوصول إلى رؤية نظرية دائمة مهيكلة حتى وإن لم يحققوها بالكامل. وكما يقول نيل ماكورميك فى عبارته المقتبسة فى بداية هذا الفصل، فإن "ما هو ممكن ليس مستقلاً عما نعتقد أنه ممكن". فلكى نحقق النظام العالمى الأفضل، لا بد أن نؤمن بأنه يمكن أن يوجد، وأن نكون على استعداد لوصفه بالتفصيل الكافى بأنه يمكن أن يُبنى بالفعل.

افتراضـــات:

ليس هناك بالطبع مخطط واحد للنظام العالمى الجديد. والمقترح المقدَّم هنا جزء من جدل نشط ومستمر. وبروح هذا الجدل، من المهم الاعتراف بأن نموذج النظام العالمى الجديد الذى أعرضه يقوم على توليفة من الحجج الإمبريقية الوصفية والتنبؤية التى يمكن تلخيصها فى الأسس التالية:

- ليست الدولة الجهة الفاعلة الوحيدة فى النظام الدولى، غير أنها لا تزال الجهة الفاعلة الأكثر أهمية.

- ليست الدولة فى سبيلها إلى الاختفاء، غير أنها تنقسم إلى المؤسسات المكوِّنة لها التى تتفاعل بشكل كبير.

- ما زالت هذه المؤسسات تمثل المصالح القومية أو مصالح الدولة الواضحة، حتى وإن كانت تعترف كذلك بالهويات المهنية والخبرة الأساسية كالقضاة والمنظمين والوزراء والمشرعين.

- تبتكر الدول المختلفة، وسوف تظل تبتكر، آليات لإعادة تقسيم مؤسساتها المميزة عند الضرورة. ولذلك فإنه فى ظروف كثيرة سوف تظل الدول تتفاعل مع بعضها البعض باعتبارها جهات فاعلة موحدة بطرق أكثر تقليدية.

- توجد الشبكات الحكومية إلى جانب المنظمات الدولية الأكثر تقليدية، وربما داخلها.

هذه الافتراضات مستخلصة من المادة الإمبريقية المقدمة بشكل أساسى فى الفصول الثلاثة الأولى. وهى تحدد مكوِّنات وسياق عمل الشبكات الحكومية الأفقية والرأسية. بل إنها تحدد كذلك ما لا أقوله. فأنا لا أقول بأن النظام العالمى الجديد للشبكات الحكومية سوف يحل محل البنية التحية الحالية للمؤسسات الدولية، بل إنه يكملها ويقويها. ويمكن تقسيم الدول لأغراض كثير وفى سياقات كثيرة لكنها تظل جهات فاعلة موحدة تمامًا عند الضرورة، كما فى قرارات دخول الحرب. بل إن الأجزاء المكوِّنة لها لا تزال تمثل المصالح القومية بطرق مختلفة.

الشـــبكات الأفقية:

النواة الهيكلية للنظام العالمى المقسَّم هى مجموعة من الشبكات الأفقية بين المسئولين الحكوميين القوميين فى مجالات اهتمامات كل منهم من أعمال البنوك

المركزية، مروراً بتنظيم مكافحة الاحتكار وحماية البيئة، إلى تنفيذ القانون وحماية حقوق الإنسان. وتعمل هذه الشبكات بين المسئولين رفيعي المستوى الذين يستجيبون مباشرةً للعملية السياسية القومية - على المستوى الوزارى - وكذلك بين المنظمين القوميين الأقل مستوى. وقد يكونون تلقائيين على نحو يدعو للدهشة - غير رسميين ويتسمون بالمرونة ومن عضوية مختلفة - أو ذوى صبغة مؤسسية داخل المنظمات الدولية الرسمية. على سبيل المثال، يجتمع وزراء المالية القوميون بانتظام تحت رعاية مجموعة السبعة أو مجموعة العشرين، غير أنهم يجتمعون كذلك كأعضاء فى مجلس محافظى صندوق النقد الدولى. ويختلف مدى ونوع السلطة التى يمكنهم ممارستها داخل المنتديين إلى حد كبير، لكن تظل البنية الأساسية للحوكمة وهوية الحكام هى نفسها.

تجمع شبكات المعلومات الأفقية، كما يوحى الاسم، بين المنظمين أو القضاة أو المشرعين لتبادل المعلومات وجمع أفضل الممارسات واستخلاصها. ويمكن أن يحدث هذا التبادل للمعلومات كذلك من خلال المساعدة الفنية وبرامج التدريب التى يوفرها مسئولو بلد أو آخر. وليس اتجاه هذا التدريب باستمرار من بلد متقدم إلى بلد نامٍ؛ فهو يمكن كذلك أن يكون من بلد متقدم إلى بلد متقدم، كما حدث عندما أمضى مسئولو مكافحة الاحتكار الأمريكيون ستة أشهر فى تدريب نظرائهم فى نيوزيلندا.

عادةً ما تنشأ شبكات تنفيذ القانون نتيجة لعجز المسئولين الحكوميين فى بلد ما على تنفيذ قوانين ذلك البلد، إما بواسطة وكالة تنظيمية أو من خلال المحكمة. لكن التعاون من أجل تنفيذ القانون لا بد، حتماً، أن ينطوى على قدر كبير من تبادل المعلومات، ويمكن كذلك أن يشمل برامج مساعدة مختلفة الأنواع. كما أنه يمكن للمشرعين أن يتعاونوا بشأن كيفية وضع مسودة تشريع تكميلى من أجل تحاشى غموض تنفيذ القانون.

وأخيراً، تجمع شبكات المواءمة، التى عادة ما تجيزها معاهدة أو اتفاق تنفيذى، المنظمين لضمان أن تتماشى أحكامهم فى مجال أساسى بعينه مع المعيار التنظيمى المشترك. ويمكن أن يشارك القضاة كذلك فى النشاط المكافئ، لكن بطريقة أكثر عشوائية بكثير. فالمواءمة غالبًا ما تثير قدراً كبيراً من الجدل من الناحية السياسية، حيث يتجاهل اتهام المنتقدين بأن العملية "الفنية" لإنجاز التجميع الرابحين والخاسرين الكثيرين فى السياسة المحلية، الذين ليس لمعظمهم أى مُدْخَل فى العملية.

الشـبكات الرأسية:

فى النظام العالمى المقسَّم، سوف تكون الشبكات الحكومية الأفقية أكثر عدداً من الشبكات الرأسية، لكن الشبكات الرأسية سيكون لها دورها الذى تؤديه. على الرغم من أن المبدأ الأساسى لهذا النظام هو أهمية الإبقاء على وظائف الحوكمة العالمية فى المقام الأول بأيدى المسئولين الحكوميين المحليين. ففى بعض الحالات تجتمع الدول مع بعضها بالطريقة التى يمكن أن يجتمع بها المواطنون مع بعضهم، وتختار تفويض سلطة حكم كل منها لمنظمة "أعلى" – منظمة "متعدية للقوميات" قائمة بالفعل، من الناحية المفاهيمية على الأقل، تعلو الدولة. والواقع أن مسئولى هذه المنظمات يعيدون وظائف الحكم التى تمارسها الدولة فيما يتعلق بمواطنيها. وبذلك، على سبيل المثال، يمكن أن تقرر الدول بالفعل أن الطريقة الوحيدة لتقليل الرسوم الجمركية أو الدعم هى تبنى مجموعة من القوانين التى تحظرها وتسمح لمحكمة مستقلة بأن تفرض تلك القوانين. وفى المقابل، يمكن للدول أن تجتمع وتمنح محكمة دولية سلطة محاكمة مجرمى الحرب – وهى الوظيفة نفسها التى تؤديها المحاكم القومية ـ فى ظروف ليس لدى المحاكم القومية فيها الاستعداد أو القدرة لعمل ذلك.

يمكن أن تكون هذه المنظمات المتعدية للقوميات أشد فاعلية بكثير فى أداء الوظائف التى تكلفها الدولة بأدائها، إذا أمكنها الارتباط مباشرة بالمنظمات الحكومية القومية. ففى غياب حكومة عالمية، من المستحيل منح المسئولين المتعدين للقوميات سلطة قسرية حقيقية، ولا يمكن للقضاة فى المحاكم المتعدية للقوميات استدعاء المقابل العالمى لمراقبى الأمن الفدراليين، إذا لم تُطَع أحكامهم، ولا يمكن للمنظمين العالميين فرض غرامات وتنفيذها من خلال المحاكم العالمية. ذلك أن الأمل الوحيد لتمكنهم من ممارسة هذه السلطة هو الاستفادة من تعاون نظرائهم المحليين ـ "اقتراض" السلطة القسرية لمسئولى الحكومة المحلية بشكل فعال لتنفيذ القوانين والقرارات المتعدية للقوميات. وكما سيناقَش فى الفصل الثانى، هذه الاستفادة هى سر نجاح محكمة العدل الأوروبية فى خلق وتنفيذ نظام قانونى أوروبى حقيقى داخل الاتحاد الأوروبى. وهى يمكنها على المستوى العالمى جعل المنظمات المتعدية للقوميات أقوى وأكثر فاعلية بكثير مما حلم به قط من أنشأوها.

الروابط الوثيقة بين المسئولين المتعدين للقوميات ـ القضاة والمنظمون والمشرعون ـ ونظرائهم الحكوميين المحليين هى الشبكات الحكومية الرأسية. وهى تعتمد على تقسيم الدولة بشكل لا يقل عما تفعله الشبكات الحكومية الأفقية. وفى حين افترض النموذج التقليدى للقانون الدولى والمحاكم الدولية أن محكمة كمحكمة العدل الدولية فى لاهاى ـ التى جرت العادة على تسميتها المحكمة العالمية ـ أن تصدر حكمًا قابلاً للتطبيق على "الدول"، وبالتالى يرجع الأمر إلى "الدول" فى تنفيذه أو تجاهله، فإن النظام القانونى للاتحاد الأوروبى يفوض المسئولية الأساسية الخاصة بأحكام محكمة العدل الأوروبية ليس لـ"الدول الأعضاء" فى الاتحاد الأوروبى فى حد ذاتها، بل للحكام القوميين بتلك الدول. والنسخة الأخرى من الشبكة القضائية الأفقية، التى تعمل على مستوى عالمى، هى شروط اختصاص القضاء فى نظام روما الأساسى الخاص بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية(٢٧). وفى ظل هذا النظام، يجب أن تمارس المحاكم القومية اختصاص

القضاء الأساسى فى القضايا التى تشمل الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية، غير أنه سيكون مطلوباً منها التخلى عن السلطة للمحكمة الجنائية الدولية إذا ثبت عجزها أو عدم رغبتها فى القيام بتحقيق بعينه. وبعيداً عن القضاة، يبتدع الاتحاد الأوروبى كذلك شبكة إدارية أفقية بين سلطة مكافحة الاحتكار الخاصة بالمفوضية الأوروبية ومنظمى مكافحة الاحتكار القوميين التى تسمح للمفوضية بتكليف السلطات القومية بتنفيذ قوانين الاتحاد الأوروبى بما يتماشى مع تقاليدها القومية(٢٨).

هذه الشبكات هى شبكات تنفيذ القانون، إلا أنها يمكن أن تعمل كذلك كشبكات مواءمة، بمعنى أنها تجمع بين القوانين القومية والقوانين المتعدية للقوميات. ومع ذلك فإن الشبكات الرأسية الأخرى شبكات معلومات فى المقام الأول. فعلى سبيل المثال، يستفيد وزراء البيئة فى بلدان النافتا بالعمل مع لجنة التعاون البيئى، وهى مؤسسة متعدية للقوميات تابعة للنافتا مكلفة بجمع المعلومات عن سياسات تنفيذ قوانين البيئة وتجميع سجل لشكاوى الامتناع عن التنفيذ من جانب الجهات الفاعلة المفردة. وهذه محاولة لتعزيز تنفيذ القانون من خلال التزويد بالمعلومات. وبالمثل، يشرع الاتحاد الأوروبى فى إنشاء "وكالات معلومات" على المستوى الأوروبى المقصود بها جمع المعلومات وتوزيعها بواسطة شبكات المنظمين القوميين(٢٩). ويمكن أن توفر هذه الوكالات كذلك مقاييس مرجعية للتقدم من هؤلاء النظراء القوميين بناء على المعايير العالمية أو الإقليمية المقبولة.

المنظمات الدولية المقسَّمة:

يتحدى التفكير فى النظام العالمى، من ناحية كل من الشبكات الحكومية الأفقية والرأسية، مفهومنا الحالى الخاص بـ"المنظمة الدولية". فالكثير من المنظمات الدولية هو

فى المقام الأول هياكل دعوة شبكات المسئولين القوميين الأفقية للاجتماع. وبعض الشبكات الأخرى "متعدية للقوميات" بحق، بمعنى أنها تشكل كيانًا مميزًا عن الحكومات القومية له هويته وولاؤه المنفصلان ويمارس قدرًا ما من السلطة المستقلة الحقيقية. فعلى سبيل المثال، المؤتمر الوزارى لمنظمة التجارة العالمية هو تجمع لوزراء التجارة القوميين يمكنه ممارسة السلطة بالإجماع فحسب. وفى المقابل، تتكون لجان فض المنازعات الخاصة بمنظمة التجارة العالمية من ثلاثة خبراء مستقلين مكلفين بتفسير وتنفيذ قوانين منظمة التجارة العالمية ضد الحكومات القومية.

تختلف هذه الأنواع من التنظيم الدولى/المتعدى للقوميات عن المنظمات الدولية التقليدية - وأوضح مثال لها الأمم المتحدة نفسها - التى تتكون من وفود رسمية من كل الدول الأعضاء، ويرأسها فى العادة سفير يعمل مندوبًا دائمًا. وتتطابق منظمة الدول الأمريكية ومنظمة الوحدة الإفريقية ومنظمة الأمن والتعاون فى أوروبا مع هذا النموذج. ومن ناحية أخرى تعالج المنظمات الدولية الأكثر تخصصًا، كاتحاد البريد الدولى ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة، مجالات اهتمام "سياسية" على نحو أقل صراحةً من الأمن الدولى والإقليمى وكثيرا ما كانت منتديات لاجتماعات الوزراء القوميين ذوى الصلة. وتعد منظمات كصندوق النقد الدولى والبنك الدولى هجينًا فى هذا الخصوص - فوزراء المالية القوميون ورجال البنوك المركزية هم الذين يديرونها بالفعل، لكن لديهم ترتيبات تصويت مرجحة (كالأعضاء الخمسة الدائمين فى الأمم المتحدة الذين يمكنهم ممارسة حق النقض) تجعلهم يزيدون بكثير عن كونهم هياكل تجميع للشبكات.

فى عالم من الدول المقسَّمة التى لا تزال، على الرغم من ذلك، تعمل كجهات فاعلة موحدة فى ظل بعض الظروف، من المهم أن نكون قادرين على التمييز بين الأنواع المختلفة من المنظمات الدولية من ناحية المسئولين الحكوميين ذوى الصلة الذين يمثلون دولهم داخلها، ودرجة ونوع السلطة المستقلة التى يمكنهم ممارستها. وبينما أصبحت

المنظمات الدولية متخصصة على نحو كافٍ لخلق مكافئ للفرع التنفيذى والقضائى وحتى التشريعى، تصبح الشبكات الحكومية الرأسية ممكنة. وعندما تكون متخصصة فى مجالات اهتمام بعينها لكنها تمارس القليل من السلطة المستقلة أو لا شىء منها، يمكن أن تكون عائلة للشبكات الحكومية. لكن عندما تكون منظمات عالمية مكلفة بتأكيد السلام والأمن، أو ما شابه ذلك من الوظائف شديدة العمومية، فهى تمثل نموذجًا أقدم وأكثر رسمية بكثير للتعاون الدولى يقوم به الدبلوماسيون أكثر من المسئولين الحكوميين المحليين.

هنا، إذن، المخطط الهيكلى للنظام العالمى الجديد الخاص بالشبكات الحكومية، تكمله مجموعة من الافتراضات عن طبيعة الدول وأنواع المنظمات الدولية التى خلقتها تلك الدول وستظل تخلقها. لكن النظام لا بد أن تدعمه السلطة. فكيف يمكن لهذه الشبكات المختلفة أن تؤثر فعليًّا على النتائج السياسية والاقتصادية والاجتماعية لتحقيق النتائج الأساسية؟ لا بد لأى تصور للنظام العالمى أن يفترض مجموعة ما من تلك النتائج. وهو يحتاج إلى هياكل وسلطة ومعايير لتحقيقها.

الأثــر العالمــى:

ما زالت هناك قطعة مهمة من "الباظل" مفقودة. فالشبكات الحكومية بمثابة هيكلة للنظام العالمى الجديد، لكن كيف نعرف أن لها فى الواقع، أو سوف يكون لها، أى أثر على معالجة المشكلات التى لا بد للعالم من حلها؟ كيف تسهم، أو سوف تسهم، فى زيادة السلام والرخاء، وحماية الأرض والأفراد الذين يسكنونها؟.

يتناول الفصل الخامس هذه المسائل. فالنصف الأول من الفصل يطرح ثلاثة طرق تسهم بها الشبكات الحكومية حاليًا فى النظام العالمى: (١) بخلق التلاقى والتباعد المدروس و(٢) بتحسين الامتثال للقوانين الدولية و(٣) بزيادة مجال التعاون الدولى

وطبيعته ونوعيته. وقد عرض كال راوستيالا، وهو باحث وعالم سياسة شاب، الطرق التى تؤدى بها الشبكات الحكومية إلى "التصدير النظامى" للقوانين والممارسات من بلد إلى آخر. ويمكن أن تكون النتيجة تلاقياً سياسياً كافياً لجعل إبرام اتفاقية دولية أكثر رسمية تطرح نظاماً تنظيمياً مشتركاً أمراً ممكناً على مدى زمنى أطول(٣٠). ميثاق قواعد السلوك الخاص بالقانون اللين الذى تصدره المنظمات التنظيمية المتعدية للحكومات، وكذلك النشر البسيط للمعلومات الموثوق بها والرسمية، يعززان كذلك التلاقى. ومن ناحية أخرى، يمكن أن يعطى تعزيز التلاقى، كذلك، دفعة للتباعد المدروس، حيث تعترف المؤسسة الحكومية القومية أو الحكومة ككل بالمعيار أو الاتجاه السائد وتتعمد اختيار الانفصال عنه لأسباب خاصة بالتاريخ القومى أو الثقافة القومية أو السياسة القومية.

تحسِّن الشبكات الحكومية كذلك الامتثال للمعاهدات الدولية والقانون العرفى الدولى. وتفعل شبكات تنفيذ القانون الرأسية ذلك صراحةً وبشكل مباشر بتوفيرها المحكمة المتعدية للقوميات أو السلطة التنظيمية التى لها صلة مباشرة بالمؤسسة الحكومية القومية التى يمكن أن تمارس السلطة القسرية الفعلية بالنيابة عنها. ومع ذلك فالأمر الذى على القدر نفسه من الأهمية هو أن تلك الطرق التى تتدفق بها المساعدات الفنية من خلال الشبكات الأفقية يمكن أن تبنى قدرة تنظيمية أو قضائية فى الدول التى يمكن أن يكون بها استعداد لتنفيذ الالتزامات القانونية الدولية لكن البنية التحتية ضعيفة.

أخيراً، تعزز الشبكات الحكومية التعاون الدولى القائم بتوفيرها آليات لنقل المقاربات التنظيمية التى يثبت نجاحها بشكل كبير على المستوى المحلى إلى المجال العالمى. والأمر الأكثر أهمية هو أن التنظيم بواسطة المعلومات، مما يسمح للمنظمين بالابتعاد عن أساليب القيادة والسيطرة التقليدية، ويقدم بدلاً من ذلك أفراداً وهيئات لديهم معلومات وأفكار يحتاجونها لتقدير كيفية تحسين أدائهم بناءً على معايير

المقاييس المرجعية. وتكتسب هذه المقاربة شعبية فى الولايات المتحدة، وهى سائدة بشكل كبير فى الاتحاد الأوروبى، وتجرى تجربتها فى الأمم المتحدة. وتخلق الشبكات الحكومية سيور نقل إقليمية، وكذلك عالمية، للمعلومات يمكن أن تتسع على الفور لتشمل أكبر عدد من الدول يمكن أن يشارك بشكل مفيد. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الشبكات الحكومية هى الآلية المثالية للتعاون الدولى بشأن المشكلات الدولية التى لها جذور محلية، ذلك أنها تشرك بشكل مباشر، مشاركة ومصداقية، الأفرادَ الذين يجب أن يكونوا مسئولين فى النهاية عن معالجة تلك المشكلات.

ينتقل النصف الثانى من الفصل الخامس مما هو كائن إلى ما يمكن أن يكون إذا بدأ واضعو السياسات وقادة الرأى فى أنحاء العالم النظر من خلال عدسات الدولة المقسَّمة وقرروا الاعتراف بالشبكات الحكومية باعتبارها الآليات الأساسية للحوكمة العالمية، حيث تستفيد من الشبكات القائمة وتخلق شبكات جديدة لمعالجة مشكلات بعينها. أولاً: يمكنها تسخير قدرة الشبكات الحكومية الخاصة بالتنظيم الذاتى، حيث تعتمد على نماذج الشبكات التجارية الخاصة التى تنجح فى تطبيق "معايير الشبكات" ضد الغش أو غيره من السلوك غير المرغوب. وإذا كانت الشبكات الحكومية موجودة ليس فقط لمعالجة مشكلات تنظيمية وقضائية وتشريعية، بل كذلك كاتحادات مهنية جرى تكوينها بوعى ذاتى للمنظمين والقضاة والمشرعين، فينبغى أن تكون قادرة على وضع معايير الأمانة والنزاهة والكفاءة والاستقلال العالمية وتنفيذها أثناء أداء الوظائف العديدة التى تشكل الحكومة.

ويمكنها تثقيف أعضائها بطرق شتى سوف تخلق تكلفة متصورة عند الانحراف عن هذه المعايير. لكن يمكنها دعم أعضائها بتعزيز مكانة العضوية فى شبكة حكومية بعينها بما يكفى لإعطاء المسئولين الحكوميين الذين يرغبون فى الالتزام بالمعايير المهنية رفيعة المستوى ذخيرة ضد القوى المحلية الموازية. وكما فعلت المنظمات الدولية من الاتحاد الأوروبى إلى جماعة الديمقراطيات، يمكن أن تشترط المنظمات الحكومية أن

يكون الالتحاق بناءً على استيفاء مقاييس محددة مقصود بها تعزز معايير الشبكات(٣١). وبهذه الطريقة فإن الميزة الخاصة للتقوية الاختيارية للمؤسسات الحكومية المفردة هى أنها تتحاشى المشكلة المدمرة الخاصة بتسمية دولة بكاملها بالسيئة أو الجيدة، بالليبرالية أو غير الليبرالية، بالديمقراطية أو غير الديمقراطية. وهى تركز بدلاً من ذلك على الأداء فى مستوى أدنى بكثير، حيث تعترف بأنه فى أى بلد وفى أية حكومة سوف تتصارع قوى مختلفة من أجل السلطة والامتياز. ومن المهم دعم هؤلاء الذين هم على استعداد لممارسة ما يدعون إليه فى قوانينهم والتزاماتهم فى ظل القانون الدولى.

فى الوقت نفسه يمكن تمكين هذه الشبكات لتوفير قدر أكبر بكثير من المساعدة الفنية من ذلك النوع اللازم لبناء القدرة الحكومية فى بلدان كثيرة فى أنحاء العالم. ويمكن أن يُعهد إليها بكل شىء من وضع دساتير قواعد السلوك إلى معالجة مشكلات سياسية بعينها. ويمكن أن تكون مفاوضًا مرشحًا للعديد من الجهات الفاعلة الحكومية التى يجب إشراكها فى الحوكمة العالمية كما فى الحوكمة المحلية. ويمكن بالمثل تصميم الشبكات الحكومية الرأسية بحيث تنفذ القوانين الدولية وتعزز المؤسسات المحلية بأى عدد من الطرق. فما مقدار ما ستحققه من نجاح؟ لا يمكن أن نعرف إلى أن نحاول.

لنضرب مثلاً ملموسًا، تأمل الطريقة التى يمكن أن تساعد بها الشبكات الحكومية فى إعادة بناء العراق. يمكن أن تكلَّف شبكة عالمية أو إقليمية من القضاة بالمساعدة فى إعادة بناء النظام القانونى العراقى، من خلال التدريب والمساعدة الفنية ومن خلال المراقبة المستمرة لالتزام القضاة العراقيين بمعايير الشبكة، التى سوف تدمج معايير من المبادئ الأساسية للأمم المتحدة بشأن استقلال القضاء. ويمكن بالمثل تكليف شبكة عالمية أو إقليمية من المشرعين بالمساعدة فى إنشاء مجلس تشريعى نيابى بحق فى العراق وتقديم العون له. ويمكن أن يساعد المنظمون وغيرهم من المسئولين التنفيذيين من كل نوع فى إعادة بناء الخدمات الحكومية، من الحفاظ على الأمن إلى تنظيم

الأعمال المصرفية. وفى كل هذه الحالات سوف يكون الخبراء والمساعدون الفنيون متاحين على الفور، وسوف تكون جهود إعادة البناء متعددة الأطراف ومستدامة، وسوف يكون لدى المسئولين العراقيين الجدد مصدر دائم للدعم الفنى والسياسى والأخلاقى.

يمكن كذلك أن تقوى الشبكاتُ الرأسية طريقةَ العمل الأفضل للمؤسسات المحلية المناظرة لها وتشجعها وتدعمها وتحفزها. ولنتأمل كذلك مشروع اختصاص القضاء الخاص بالمحكمة الجنائية الدولية. فهو يعكس تصور نظام العدالة الجنائية الذى يعمل قبل كل شيء لمحاولة ضمان أن الدول تحاكم مجرميها ومرتكبى الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية. والغرض من المحكمة الجنائية العالمية المتعدية للقوميات هو خلق مجموعة كاملة من الحوافز التى تعظِّم احتمال حدوث تلك المحاكمات، نتيجةً لتقوية يد الجماعات المحلية التى سوف تؤيد هذا المسار من أجل تذكير المحاكم المحلية بأن المجتمع الدولى يراقب أداءها. وإلى حد ما، الهدف فى هذه الحالة هو تقوية المسئولين الحكوميين المحليين كإجراء وقائى للحيلولة دون وقوع مشكلة ما، كما سيصْدُق على مجموعة عريضة من الشبكات الحكومية الأفقية.

يمكن أن تعترف كذلك الشبكات الحكومية، التى كان يجرى تشكيلها بشكل واع باعتبارها آليات للحوكمة العالمية، بقوة المناقشة والجدل فى المساعدة على توليد الحلول جيدة النوعية للمشكلات المعقدة. وبالنسبة لأنواع بعينها من المشكلات، من المرجح أن تسفر المناقشة والجدل المتحمسان عن البدائل الأكثر إبداعًا ومشروعية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أيضًا أن تستغل الشبكات الحكومية التى جرى تكوينها بهذه الطريقة القوة الإيجابية للصراع باعتبارها أساس العلاقات السياسة والاجتماعية الدائمة. وهذا الفهم للصراع مألوف داخل المجتمعات الديمقراطية؛ وفى عالم الدبلوماسية فحسب، حيث يمكن أن يتصاعد الصراع إلى أبعاد قاتلة، يكون الصراع فى حد ذاته خطرًا، إن لم يكن شرًا. وفيما بين المؤسسات الحكومية المقسَّمة، القومية والمتعدية للقوميات،

ينبغى حل الصراع، لكن ليس بالضرورة تجنبه. ومن المرجح أن يكون محرك الثقة طويل المدى.

لاحظ أن الشبكات الحكومية، كما هى عليه الآن وكما يمكن أن تكون عليه، تمارس أنواعًا مختلفة من السلطة لتحقيق النتائج. فهى يمكنها الحصول على السلطة "الصلبة"، أو القسرية، التقليدية. ويعنى الدور الأساسى لمسئولى الحكومة القوميين فى الشبكات الحكومية أنه عندما يتخذ المشاركون قرارًا يتطلب التنفيذ، تكون سلطة التنفيذ موجودة بالفعل على المستوى القومى. كما أن سلطة حث السلوك من خلال شروط القبول الانتقائى شكل من أشكال السلطة الصلبة. وفى الوقت نفسه ، يعتمد جزء كبير من عمل شبكات حكومية أفقية كثيرة على السلطة "الناعمة" - سلطة المعلومات والتنشئة والإقناع والمناقشة. ولا بد للنظام العالمى الفعال من استغلال كل نوع متاح من السلطة.

٤ - نظام عالمي جديد عادل:

ليس "النظام العالمى" ذا قيمة محايدة؛ فسوف يعكس أى نظام عالمى فعلى قيمة مهندسيه وأعضائه. ولن يكون معظم هذه القيم خاصًا بهياكل أو مؤسسات بعينها تعمل فى مجالات اهتمام مختلفة. فعلى سبيل المثال، التنمية المستدامة هدف أو قيمة يمكن أن تحرك السياسة البيئية العالمية. وسواء أكان السعى لتحقيقها من خلال المنظمات الدولية التقليدية أو من خلال توليفة من الشبكات الحكومية الأفقية والرأسية، لا ينبغى أن يؤثر ذلك على الهدف نفسه.

ومع ذلك، ففى ظروف أخرى يمكن أن يوحى اختيار الشكل بالمضمون. ويرى بعض المراقبين الشبكات الحكومية على أنها تشجع التكنوقراطية العالمية - تلك الحوكمة

السرية بواسطة المنظمين والقضاة غير المنتخبين. ويخشى آخرون من أن عدم رسمية الشبكات ومرونتها وسيلة متعمدة للتحايل على العقبات الرسمية - قوانين التمثيل، وقوانين التصويت، وإجراءات التفاوض المعقدة - التى تفرضها المنظمات الدولية التقليدية على الحوكمة. ويقول النقاد إنه فى غياب تلك القيود سوف تزدرى الدولُ القويةُ الدولَ الضعيفةَ. ومع ذلك فهناك آخرون يشعرون بقدر أكبر من القلق لأن الدول الضعيفة سوف تُستبعد من الشبكات الحكومية بالمرة. وعلى المستوى المحلى، يتهم النقاد شبكات المواءمة بتشويه العمليات السياسية والشبكات القضائية من خلال إدخال التقاليد القانونية القومية الملوِّثة أو التى تحدث ضعفًا. ومع ذلك يصوِّر آخرون الشبكات الحكومية على أنها وسائل للمصالح الخاصة - منتديات اتخاذ القرار الخفية التى يمكن لهؤلاء "الواصلين" أو "المطلعين على معلومات سرية" الوصول إليها.

ردًا على هذه الانتقادات، أقترح مجموعة من الحلول الممكنة:

- اتخاذ خطوة مفاهيمية للاعتراف بالمسئولين الحكوميين باعتبار أنهم يؤدون وظيفة محلية وعالمية. حيث سيعنى هذا الاعتراف أن الدوائر القومية سوف تحاسبهم بشكل آلى على أنشطتهم داخل الحدود وعبرها.

- جهد لجعل الشبكات الحكومية مرئية بقدر الإمكان. فخلق موقع إلكترونى مشترك وربط المواقع الإلكترونية المفردة للمشاركين بشبكة حكومية سيكون له الأثر المتناقض الخاص بجعل الشبكة الحكومية حقيقية من خلال جعلها افتراضية.

- زيادة عدد أنشطة الشبكة التشريعية، لمراقبة نشاط الشبكات التنظيمية ولإطلاق المبادرات الخاصة بها.

- استخدام الشبكات الحكومية كعمود فقرى للشبكات السياسية، بما فى ذلك المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية وغيرها من الجهات الفاعلة المعنية، وبالتالى ضمان مشاركة أوسع فى أنشطة الشبكة الحكومية، لكن مع الاحتفاظ كذلك بنواة قابلة للمحاسبة من المسئولين الحكوميين.

- مجموعة منوعة من الإجراءات السياسية المحلية المقصود بها تعزيز محاسبة الشبكات الحكومية، بناءً على المدى الذى تتصور به حكومة بعينها مشكلةً ما وما تقرره لعمل ما يلزم بشأنها.

ومع ذلك، فلا يعالج أى من هذه الإجراءات المسألة الخاصة بالطريقة التى ينبغى بها للشبكات الحكومية معاملة بعضها البعض، باعتبارها مشاركة فى النظام العالمى ومكوِّنةً له. وسوف يكون المسئولون القوميون والمتعدون للقوميات المشاركون فى النظام العالمى المقسَّم المتكامل قابلين للمحاسبة والمساءلة، ليس أمام الدوائر القومية المحددة فحسب، بل كذلك أمام الكيان السياسى العالمى الافتراضى. وسوف يكونون مسئولين عن تحديد "السياسة العامة العالمية" وتنفيذها(٣٢). ومن المستحيل تحديد جوهر تلك السياسة بشكل مجرد. لكن ينبغى إرشاد المسئولين بواسطة المعايير "الدستورية" العامة فى علاقاتهم ببعضهم البعض. وفى هذا السياق، أفترض خمسة مبادئ أساسية مقصود بها ضمان نظام عالمى شامل ومتسامح ومحترم ولا مركزى. وهى تشمل المعايير الأفقية للصفة التشاورية العالمية والاختلاف المشروع والمجاملة الإيجابية والمعايير الرأسية الخاصة بالقيود والتوازنات والتابعية.

الصفة التشاورية العالمية: نظام عالمى للشبكات بين المسئولين والمؤسسات الحكوميين لا يمكن أن يعمل دون جهود لتعظيم إمكانيات المشاركة من جانب الأفراد والجماعات على مستوى المجتمعين القومى والمتعدى للقوميات والدول من كل الأنواع على مستوى الدولة. وفى غياب هذا المبدأ تصبح تعبيراً مخففاً عن الأندية ورمزاً للنزعة

النخبوية والاستبعاد. فالصفة التشاورية القومية، القائمة على الأفكار التى وضعها مايكل إجناتيف، هى مبدأ القدر الأقصى من الشمول، إلى الحد الممكن، بواسطة الأطراف ذات الصلة والمتأثرة أثناء التشاور المتعدى للحكومات.

الاختلاف المشروع: مبدأ "الاختلاف المشروع" أحد مبادئ التعددية. وفى مقابل التوحيد المتخيل الذى ستفرضه السلطة المركزية فى ظل الحكومة العالمية المتخيلة التى يُخشى منها، يبدأ العالم المقسَّم من فرضية الطرق المتعددة لتنظيم المجتمعات والدول على المستوى القومى. ويعكس الوزراء ورؤساء الدول والمحاكم وحتى البيروقراطيون الاختلافات القومية النابعة من التواريخ المميزة، والتقاليد الثقافية، والضرورات الديموجرافية والجغرافية، واحتمالات الثروة القومية. ولا بد لكل منهم أن يكون مستعداً للاعتراف بصحة مقاربة الآخر، ما دام الجميع يقبلون نواة من المبادئ الأساسية المشتركة.

المجاملة الإيجابية: على عكس مبدأ المجاملة التقليدى باعتباره مبدأ سلبيًّا خاصًّا بالإذعان لمصالح الدول الأخرى، المجاملة الإيجابية هى مبدأ التعاون الإيجابى. وباعتبارها أحد مبادئ الحوكمة الخاصة بالتعاون التنظيمى المتعدى للقوميات، فهى تتطلب وجود وكالات تنظيمية ومحاكم، بل ومشرعين، لإحلال التشاور والمساعدة الفعالة من أجل العمل متعدد الأطراف وعدم التدخل.

القيود والتوازنات: لا بد لكل المؤسسات الحكومية المشاركة، القومية والمتعدية للقوميات، من التفاعل مع بعضها البعض بالتوافق مع مفهوم القيود والتوازنات الذى يجعل توزيع القوة مرناً باستمرار على المستوى الأفقى، وعلى المستوى الرأسى بشكل خاص. وأوضح الأمثلة هى الطريقة التى تحافظ بها المحاكم القومية بالاتحاد الأوروبى على توازن القوة المتغير مع محكمة العدل الأوروبية فى إطار "علاقة تعاونية".

. **التابعــية:** مثلما يستعير مبدأ القيود والتوازنات من الدستور الأمريكي، باعتباره مترجمًا في الأصل من مونتسكيو، يستعير مبدأ التابعية من نماذج الاتحاد الأوروبي المثالية وخبراته. فهو مبدأ وضع الحوكمة في أدنى مستوى ممكن ـ ذلك المستوى الأقرب إلى الأفراد والجماعات المتأثرين بالقوانين والقرارات المتبناة والمنفَّذة. وما إذا كان هذا المستوى محليًا أو إقليميًا أو قوميًا أو متعديًا للقوميات وهو سؤال إمبريقي تمليه اعتبارات العملية والتطبيق وليس توزيع القوة المحتوم.

***

من المحتم أن اختيار أي من تلك المبادئ وصياغته أمر شخصي ومنحاز. والمهم هنا هو أن مجموعة ما من المبادئ الدستورية لا بد أن تعمل على ميتامستوى عبر كل أنواع الشبكات الحكومية، حيث تخصص قواعد أساسية للطريقة التي يعامل بها أعضاء تلك الشبكات بعضهم بعضًا وما هو تقسيم العمل الأساسي الذي بينهم. وتعكس المبادئ التي أعرضها قيم المساواة والتسامح والحكم الذاتي والاستقلال والحرية. وتدعم هذه القيم التصور الشخصي للنظام العالمي العادل القائم على الشبكات الحكومية، بالرغم من أنه من المرجح أن يتم إضعاف بعض مزايا هذه الشبكات، كالمرونة والسرعة، إذا جرى تبني مبادئي. ومع ذلك فإن عملية تحديد قيم بعينها وترجمتها إلى مبادئ لا بد أن تكون عملية جماعية. وبذلك آمل أن تصبح المبادئ المقدمة هنا وأية نسخ منافسة موضع نقاش بين الباحثين وواضعي السياسات وفي آخر الأمر الناخبين.

إن تقسيم الدولة ظاهرة. والشبكات الحكومية هي تكنولوجيا الحوكمة التي من المحتمل أن تحدث هذه الظاهرة وتؤثر عليها. وهذه الأنواع من السلطة التي تمارسها قديمة وجديدة في آن واحد، غير أنها مهمة لأثرها النهائي، باعتبارها فهمًا أفضل للظروف الأكثر مواءمة لعملها. لكن المعايير والمبادئ التي سوف ترشد عملها في النظام

العالمى المقسَّم المهيكل على نحو متعمد سوف تكون موضع اختيار عام واعٍ. وسوف تحدد فى النهاية ما إذا كان النظام العالمى المقسَّم نظامًا عالميًا يستحق الحصول عليه أم لا.

٥ - خاتمة: ترويج البارادايم:

شعار هذا الكتاب هو أن الدولة ليست فى سبيلها إلى الاختفاء، بل إنها تنقسم. ذلك أن المؤسسات المكوِّنة لها - المنظمون والقضاة وحتى المشرعون - تتجاوز جميعها الحدود القومية بطرق شتى، حيث تجد أن "الوظائف" التى كانت فى يوم من الأيام خاصة بها ذات بُعد دولى متزايد. وبينما تغامر بدخول أراض أجنبية، فهى تواجه نظيراتها الأجنبية - المنظمون والقضاة والمشرعون - وتخلق شبكات أفقية، وتبرم مذكرات تفاهم تحكم العلاقات، وتؤسس اجتماعات منتظمة، بل وتخلق منظماتها المتعدية للحكومات. كما أنها تواجه نظيراتها المتعدية للقوميات، وإن كان على نحو أقل عددًا بكثير، حيث يلتقى القاضى بالقاضى والمنظِّم بالمنظِّم والمشرِّع بالمشرِّع، وتنشئ الشبكات الرأسية.

لا يمكن لمراقبى المشهد الدولى الرسميين - الباحثين والنقاد وواضعى السياسات- رؤية هذه الظاهرة وتقييمها بشكل كامل، لأنه تعوقهم فى ذلك العدسات المفاهيمية الخاصة بالدولة الموحدة. ومع أنهم اعتادوا التفكير فى "الحكومة" على المستوى المحلى - باعتبارها كتلاً معقدة من المؤسسات المسئولة عن وظائف الحوكمة المختلفة - فهم يفكرون فى "الدول" على المستوى الدولى. ويُشاع عن هؤلاء أنهم فاعلون موحَّدون يمثلهم رئيس الدولة ووزير الخارجية، ويمثلهم فى البلدان والمنظمات الدولية الأخرى الدبلوماسيون المحترفون. وهؤلاء الممثلون بدورهم يُشاع عنهم كونهم ممفصلين ويسعون إلى مصلحة قومية واحدة.

إن تصور الدولة الموحدة خيال، إلا أنه خيال مفيد، حيث يسمح للمحللين باختزال تعقيدات النظام الدولي إلى خريطة مبسطة نسبيًا من القوى السياسية والاقتصادية والعسكرية التى تتفاعل مع بعضها البعض مباشرةً ومن خلال المنظمات الدولية. لكنها اليوم خيال، إلى حد أنها لم تعد مفيدة بما يكفى للعمل الحكومى. وهى لا تزال مناسبة لبعض الوظائف المهمة كقرار خوض الحرب، أو المشاركة فى دورة جديدة من المفاوضات التجارية، أو إنشاء مؤسسات دولية جديدة لمعالجة مشاكل عالمية خاصة. لكنها تخفى بقدر ما تساعد.

التخلى عن هذا الخيال وجعل رؤية هذه الشبكات وتقييمها ممكنًا أمر مهم إلى حد كبير في عالم يواجه مفارقة العولمة - أى الحاجة إلى مزيد من الحكم مع الخوف منه على المستوى العالمى - والأهمية المتزايدة للجهات الفاعلة غير التابعة للدولة فى قطاع الشركات والقطاعين المدنى والجنائى. وسوف تعنى الحوكمة العالمية من خلال الشبكات الحكومية استغلال المسئولين الحكوميين القوميين لمعالجة المشكلات الدولية. وسوف تكون حوكمة عالمية من خلال الحكومات القومية، إلا فى الظروف التى انتهت فيها الحكومات إلى أن المؤسسة المتعدية للقومية الحقيقية ضرورية لممارسة السلطة العالمية الحقيقية. وفى تلك الظروف التى ستكون استثناء وليس قاعدة، ستكون المؤسسات المتعدية للقوميات أكثر فاعلية من أى وقت مضى من خلال عمل الشبكات الحكومية الرأسية.

فى الوقت نفسه، يمكن أن توسع بشكل كبير الشبكات الحكومية قدرة الحكومات القومية على إشراك عدد كبير من الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة التى تعمل هى نفسها من خلال الشبكات. ويمكن أن تثبِّت شبكات المسئولين الحكوميين المحددين - من المنظمين البيئيين إلى القضاة الدستوريين - شبكات أوسع من الجهات الفاعلة غير الحكومية التى تسعى لتحقيق أجندات من أنواع عديدة، بينما تحتفظ، على الرغم من ذلك، بطابع حكومى ومسئوليات حكومية محددة تجاه دوائرها. وهى توسع المدى

التنظيمى إلى ما هو أبعد بكثير من قدرة أية حكومة قومية. وهى تعزز أعضاءها وتدعمهم فى التمسك بمعايير الحوكمة الرشيدة فى الداخل والخارج من خلال بناء الثقة والتماسك والهدف المشترك بين أعضائها. كما أنها تحسِّن الامتثال للاتفاقيات الدولية القائمة وتعمِّق التعاون لخلق اتفاقيات جديدة وتوسِّعه.

لكن هذه ما هى إلا البداية. ادفع البارادايم بضع خطوات وتخيل الاحتمالات. الملمح المحدِّد الرئيسى للشبكات الحكومية الحالية هو أنها غير رسمية بالضرورة. ولا تنبع عدم رسميتها من مرونة الشبكات باعتبارها بناءً تنظيمياً فحسب، بل كذلك، وعلى نحو أكثر أهمية بكثير، من النقطة العمياء المفاهيمية التى يسعى هذا الكتاب إلى إصلاحها: ليس للمؤسسات الحكومية المنفصلة وضع مستقل أو معترف به رسمياً فى القانون والسياسة الدوليين. وهى قائمة فقط كجزء من الدولة المجردة والموحدة، المجمعة مع كل زميلاتها المنظمات الحكومية. وحتى تلك الشبكات التى أضفت الصبغة الرسمية على تعاملاتها، بمعنى إنشاء منظمة مثل لجنة بازل أو المنظمة الدولية لأسواق المال، ليس لها وضع رسمى فعلى فى القانون الدولى. فهى تعمل فى المقابل السياسى للاقتصاد غير الرسمى، إلى جانب المؤسسات الدولية الرسمية.

فى ظل القانون الدولى الحالى، الطريقة الوحيدة لإضفاء الصبغة الرسمية على الشبكات هى التفاوض على منظمة دولية متعدية للحكومات، من خلال معاهدة، وإعادة تشكيل الشبكة القائمة باعتبارها لجنة للمنظمة. وبذلك، وكما هو موضح فى الفصل الأول، فإن اللجنة الحاكمة لصندوق النقد الدولى هى مجلس المحافظين المكوَّن فى الغالب من وزراء مالية الدول الأعضاء أو محافظى البنوك المركزية. وعلى نحو بديل، كانت العلاقات الموسعة بين محكمة العدل الأوروبية والمحاكم القومية فى أوروبا مهيكلة فى الأصل بواسطة معاهدة روما التى تنص على أن تحيل المحاكم القومية القضايا التى تنطوى على مسائل خاصة بقانون الجماعة الاقتصادية الأوروبية إلى محكمة العدل

الأوروبية. ومع ذلك فإنه حتى هناك، ليس للمحاكم القومية للدول أعضاء الاتحاد الأوروبى المنفردة أى وضع فى القانون الدولى. وبذلك لا تزال العلاقات التى نشأت بين محكمة العدل الأوروبية والمبادئ الحاكمة لها غير رسمية. وكذلك الكثير من قوانين أفضل الممارسات التى توجدها وتنشرها الشبكات التى تتراوح بين مجموعة العشرين والمنظمة الدولية لأسواق المال.

من الناحية العملية، ما تعنيه عدم الرسمية هذه هو بشكل مهم أن المؤسسات الحكومية المفردة لا يمكن إخضاعها لالتزامات أو واجبات محددة فى ظل القانون الدولى. كما أنه لا يمكنها ممارسة حقوق بعينها. فالسيادة مِلْكٌ للدولة ككل، وليس للأجزاء المكوِّنة لها. فعلى سبيل المثال، تكيِّف المحاكم التى تحاول تكوين تصور للمجاملة القضائية، كما تأتى فى الفصل الثانى، مبدأ جرت العادة على تطبيقه على الدول ككل ليتلاءم مع حاجات العلاقات المتعدية للقضاء. ومع ذلك، وبصورة عامة، ما زال عالم العلاقات المتعدية للحكومات بكامله مختفيًا إلى حد كبير عن القوانين الرسمية والمبادئ الأساسية للقانون الدولى التقليدى.

لنفترض – على الرغم من ذلك – أن المؤسسات الحكومية الفردية يمكن أن تصبح حاملة لحقوق السيادة ومسئولياتها فى الحلبة الدولية. ولنفترض أن السيادة نفسها يمكن تقسيمها، بحيث تُلحَق بمؤسسات حكومية بعينها كالمحاكم والوكالات المنظمة والمشرعين أو اللجان التشريعية. لكن السمة الجوهرية للسيادة، كما تمارسها تلك المؤسسات، سوف تنتقل من الاستقلال عن الخارج إلى القدرة على المشاركة فى الشبكات المتعدية للحكومات من الأنواع كافة(٣٣). ويعنى مفهوم السيادة هذا كالمشاركة أو الوضع، أن السيادة المقسَّمة سوف تمكِّن المؤسسات الحكومية فى أنحاء العالم من المشاركة مع بعضها فى شبكات سوف تقويها وتحسِّن قدرتها على أداء مهامها الحكومية المحددة منفردةً ومجتمعةً.

أثناء ذلك، يمكننا المساعدة فى إعادة بناء الدول التى دمرها الصراع وأضعفها الفقر والمرض والخصخصة، أو تعطلت فى التحول من الدكتاتورية إلى الديمقراطية. وإذا كان لمنظمات القضاة أو المنظمين أو المشرعين وضع رسمى على مستوى القانون الدولى، فهى قد تبنى معايير العضوية ومقاييس قواعد السلوك الرسمية التى تخلق نقاط ضغط أكثر بكثير كى يمارس المجتمع العالمى نفوذه على الدولة المشاكسة، وكذلك قدر أكبر كثيراً من حوافز ومصادر دعم المسئولين الحكوميين الطامحين إلى أن يكونوا أعضاء كاملى العضوية فى المجتمع الدولى، إلا أنهم غالبًا ما يفتقرون إلى القدرة أو التعزيز السياسى والمادى فى الكفاح المحلى ضد الفساد أو التعسف والاستغلال المركّز للسلطة. ولن تتدفق المساعدات والضغط والتنشئة والتعليم من دولة إلى أخرى، بل ستخترق الدولة إلى مستوى أفراد بعينهم يشكلون الحكومة، ولا بد أن يتخذوا القرارات وينفذوها على الأرض.

سوف يُخضَع هؤلاء المسئولون، بشكل مباشر، لالتزامات المعاهدات وغيرها من الاتفاقيات الدولية الأخرى. ولن يعود الأمر إلى "الدولة" كى تدعم حقوق الإنسان أو تحمى البيئة أو تحظر عمالة الأطفال أو تسعى إلى حل سلمى للصراعات. وسوف يعود الأمر إلى أعضاء السلطة التنفيذية والقضاء والمجلس التشريعى. وفى عالم تحمل فيه انتهاكات القانون الدولى بشكل كبير عقوبات فردية، يمكن أن تصبح هذه الالتزامات محسوسة.

إنى أبحث هذه الأفكار بشكل أكبر فى الخاتمة. والمقصود بهذا الكتاب أن يساعد القارئ ويقيِّم النظام العالمى الفعلى الذى يربطه ببعضه ما لا حصر له من الشبكات الحكومية الأفقية والرأسية. وسوف يكون عالمًا من مؤسسات الدولة المقسَّمة المتفاعلة مع بعضها البعض إلى جانب الدول الموحدة ومنظمات الدولة الموحدة. ويمكن أن تكون الخطوة التالية هى تقسيم السيادة نفسها. ومن خلال توسيع تعريف ما نفترض أنه طبيعى أو فطرى فحسب يمكننا أن نأمل فى تصور وخلق نظام عالمى جديد بحق.

الهوامش

(١) MacCormick, "Beyond the Sovereign State," 18,

(٢) Nairn, "Five Wars of Globalization," 29.

(٣) Flynn, "America The Vulnerable," 60.

(٤) Sanger, "The World: When Laws Don't Apply; Cracking Down on the Terror-Arms Trade," New York Times, 15 June 2003, Sect. 4, 4.

(٥) Chote, "A World in the Woods," Financial Times, 2 November 1998, 20.

(٦) أنشأ وزراء المالية ومحافظو البنوك المركزية منتدى الاستقرار المالي الخاص ببلدان مجموعة السبعة الصناعية في فبراير من عام ١٩٩٩ في أعقاب تقرير عن التعاون والتنسيق الدوليين في مجال الإشراف على السوق المالية ومراقبتها أعده رئيس البوندسبانك الألماني. وبالإضافة إلى ممثلين من لجنة بازل والمنظمة الدولية لمفوضي الأوراق المالية والجمعية الدولية لمشرفي التأمين، يضم أعضاؤها ممثلين كباراً من السلطات القومية المسئولة عن الاستقرار المالي في مراكز مالية دولية مهمة، ومؤسسات مالية دولية كبنك التسويات الدولية وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ولجان خبراء البنوك المركزية. "A Guide to Committees, Groups and Clubs," على الصفحة الرئيسية لصندوق النقد الدولي (منقول في ٧ يوليو ٢٠٠٣)، موجود على

http://imf.orglexternal/np/exr/facts/ groups. htm#FSF.

(٧) ربما يشك القراء الأمريكيون في هذه التقارير بسبب الإحصائيات المنتشرة والزائفة تماماً بشأن قلة عدد أعضاء الكونجرس الذين لديهم جوازات سفر. الواقع أن ٩٣ بالمائة من كل الأعضاء يحملون جوازات سفر ويقومون برحلتين على الأقل للخارج في العام. والواقع أن ٢٠ بالمائة يدعون أنهم يتحدثون لغة أجنبية.

Eric Schmitt and Elizabeth Becker, "Insular Congress Appears to be Myth," New York Times, 4 November 2000, sect. A, 9. What is true is that some members fear that their constituents will identify trips to meet their counterparts abroad with "junkets," but that is a matter of public education.

الصحيح هو أن بعض الأعضاء يخشون أن يربط أبناء دوائرهم رحلاتهم لمقابلة نظرائهم في الخارج برحلات المتعة باستغلال الأموال العامة، لكنها مسألة تعليم عام.

(٨) Nye, Paradox of American Power, 9.

(٩) xvi المرجع السابق، ص

(١٠) Dehousse, "Regulation by Networks in the European Community, 259.

(١١) المرجع السابق، ص ٢٥٤

(١٢) Robert O. Keohane "Governance in a Partially Globalized World," presidential address, annual meeting of the American Political Science Association, 2000, American Political Science Review 95 (March 2001): 1.

(١٣) المرجع السابق ، ص ٥

(١٤) المرجع السابق، ص ١

(١٥) المرجع السابق ص ١٢ مقتبساً كلام إبراهام لنكولن

The Gettysburg Address," 19 November 1863."

(١٦) Annan, We the Peoples, 70; see also Reinicke and Deng, Critical Choices and Reinicke, "The Other World Wide Web."

(١٧) Bolton, "Should We Take Global Governance Seriously?" 206.

(١٨) Shapiro, "Administrative Law Unbounded, 369.

(١٩) المرجع السابق، ٣٧٦,

(٢٠) المرجع السابق، ص ٣٧٤

(٢١) شهادة فرانسى باتور أمام لجنة السياسة الاقتصادية الخارجية، ولجنة الشئون الخارجية بمجلس النواب فى ٢٥ يوليو ١٩٧٢. U.S. Foreign Economic Policy: Implications for the Organiza- مقتبس فى tion of the Executive Branch, 110-11, Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., "Transgovernmental Relations and International Organizations," 39, 42.

(٢٢) Keohane and Nye, "Transgovernmental Relations," 43. وقد ضمنا تعريفهما الاتصالات المتزايد بين الوكالات الحكومية والأعمال المنفذة بواسطة إدارة منفصلة مع البيروقراطيات المناظرة لها فى الخارج. المرجع السابق، ص ٤١-٤٢. وفى المقابل كان اجتماع رؤساء الدول الذى تُتخذ فيه المبادرات الجديدة لا يزال البارادايم الخاص بنموذج مركزية الدولة. المرجع السابق، ص ٤٣-٤٤ .

(٢٣) Cooke, The Federalist, No. 42.

(٢٤) انظر، على سبيل المثال، عملية وضع القواعد الواردة فى

Chayes and Chayes, The New Sovereignty

(٢٥) للاطلاع على استعراض يتسم بقدر كبير من النظرية لكنه شامل لتطور فكرة "الشبكات السياسية" في العلوم السياسية الأمريكية والبريطانية، ذلك المفهوم الذى يشمل لكنه أوسع من مفهومى الخاص بالشبكات الحكومية، انظر:

R.A.W. Rhodes, Understanding Governance, 32_45.

(٢٦) Fulton and Sperling, "The Network of Environmental Enforcement and Compliance Cooperation in North America and the Western Hemisphere," 111.

(٢٧) Rome Statute of the International Criminal Court, UN Doc. A/CONF.183/9, reprinted in International Legal Materials 37 (1998): 999.

للاطلاع على مناقشة مفصلة للتكميلية فى اتفاقية روما وما قبلها، انظر:

El Zeidy, "The Principle of Complementarity: A New Mechanism to Implement International Criminal Law," 869.

(٢٨) انظر "Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002." Europa home-page (cited 23 June 2003); available from http:/1 europa.eu.int/ commlcompetition!citizen/ citizen_anti trust. html#role.

(٢٩) Dehousse, "Regulation by Network."

(٣٠) انظر:

Raustiala, "The Architecture of International Cooperation: Transgovern-mental Networks and The Future of International Law," 1.

(٣١) فى الصفحة الرئيسية لمجلس مجتمع الديمقراطيات (منقول فى ٧ يوليو ٢٠٠٣) موجود فى http://www.ccd21 .org/.

(٣٢) انظر:

Reinecke, "Global Public Policy," 137.

يقول راينكه إن القضايا السياسية العامة، التى جرت العادة على حصرها داخل حدود الدولة، يجب معالجتها على المستوى الدولى.

(٣٣) Chayes and Chayes, The New Sovereignty, 107.

الفصل الأول

المنظمون: الدبلوماسيون الجدد

نتيجة لخبرتى فى تلك السنوات الست ونصف السنة، أصبح وزير العدل أو المحامى العام جزءًا من المجال الدولى. وعندما دخلت المكتب لأول مرة لم يكن يأتى ذلك العدد الكبير من الأشخاص للزيارة. والآن يقوم بالزيارة يوميًا رؤساء وزراء ووزراء عدل ورجال أمن، وأنا سعيد جدًا لرؤيتهم؛ لأنهم يذكروننى إلى حد كبير بأن الديمقراطية مؤسسة مدهشة للغاية، وبمدى الشدة التى يجب علينا أن نحارب بها من أجلها، والآن بمدى أهمية أن نوحد جهودنا ونحارب من أجلها فى أنحاء العالم.

المحامى العام للولايات المتحدة چانيت رينو[١]

ربما توجد أفضل الأدلة على الدولة المقسَّمة فى سجلات السفارات فى أنحاء العالم. وتبين سجلات السفارات الأمريكية على الأقل أن هناك موكبًا منتظمًا من المنظِّمين الذين يزورون نظراءهم الأجانب - من الوكالات والإدارات التى تنظم الأسواق المالية، وسياسة المنافسة، وحماية البيئة، والزراعة، وكل مجالات الدولة التنظيمية الحديثة[٢]. وتدل الأمور المالية على ذلك أيضًا؛ فقد زادت ميزانيات الشئون الخارجية الخاصة بالوكالات التنظيمية زيادةً ضخمةً على كل المستويات، حتى عندما انكمشت ميزانية وزارة الخارجية[٣].

يمتد هذا التقسيم إلى أعلى. فالسلطة التنفيذية – الحكومة فى الأنظمة البرلمانية – مسئولة بشكل تقليدى ورسمى عن إدارة السياسة الخارجية. وحينما تتحدث الدول بصوت واحد، من المفترض أن تتحدث السلطة التنفيذية باسم الدولة وتمثلها، وأن تسوى اختلافات الرؤى المحلية، ومن ثم تمثل موقفًا واحدًا يعكس الإجماع. وواقع الأمر أن كبار المسئولين – الرؤساء ورؤساء الوزراء فى العادة - يتشبكون مع بعضهم البعض بالنيابة عنها، حيث يحققون نتائج فى المجال الدولى لا يمكن الحصول عليها بالطرق الأكثر تقليدية للتفاوض على المعاهدات والتصديق عليها. كما أنه يمكنهم الوصول إلى مواقف مشتركة فى اجتماعات رؤساء الدول، إلى حد أنه يمكنهم حينذاك استغلالها لتقوية مواقفهم المحلية عندما يعودون إلى أوطانهم.

ربما كانت الشبكة الأساسية لرؤساء الدول هى مجموعة السبعة، وهى القمة السنوية لقادة أقوى الاقتصادات فى العالم. وليس لمجموعة السبعة وضع رسمى كمنظمة دولية، بل هى مجرد علاقة مؤسسية بين مجموعة من القادة. وهى ذات وضع كاف لأن يجعل بوريس يلتسين شديد الحرص على الانضمام إليها كدليل على أن روسيا باتت جزءًا من الغرب. ومنذ عام ١٩٩٤ وروسيا ضمن القمة السنوية ولها مشاركة كاملة منذ عام ٢٠٠٢. وهى الآن باعتبارها مجموعة الثمانية، بالرغم من أن اجتماعات وزراء مالية مجموعة السبعة الأكثر تقييداً مستمرة بالتوازى. وفى الأوقات العادية يمكن ألا تزيد مجموعة الثمانية على كونها منتدى للنقاش ومناسبة لالتقاط الصور الفوتوغرافية، إلا أنها فى أوقات الأزمة تكون بمثابة وسيلة للعمل الفورى والحاسم. وعلاوة على ذلك، وكما يفهم كل دارسى البيروقراطية، فإن الحقيقة البسيطة الخاصة بالاجتماع تحرك الرغبة فى الحصول على نتيجة ملحوظة، وهى التى تجبر بدورها "المساعدين" على توضيح ما هى المبادرات التى يمكن أن تكون جاهزة للعمل وما هى الأعمال التى يمكن بدؤها على نحو مفيد.

أفرزت جماعة السبعة "مجموعات" إضافية كثيرة تضم كل منها قادة عدد مختلف من البلدان، مما يؤدى إلى أعداد تتغير بانتظام (مجموعة الأربعة والثلاثين، ومجموعة الخمسة عشرة، ومجموعة العشرين، التى هى فى الواقع مجموعة الاثنتين والعشرين أو التسعة عشرة، بناءً على العد!). وموقع صندوق النقد الدولى به دليل مفيد بعنوان "اللجان والجماعات والأندية" يصف تلك الشبكات المختلفة وعضويتها الحالية(٤). وهى ليست تحالفات أو حتى شركاء معاهدة. وربما يكون أقرب مكافئ لها فى الدبلوماسية التقليدية هو "الكونسيرت"، كما فى كونسيرت أوروبا لعام ١٨١٥ الذى جمع ملوك أوروبا التقليديين لخلق توازن متغير للقوة مقصود به حفظ السلام ومنع انتشار الأفكار الثورية الخطيرة.

يأتى فى المرتبة التالية للرؤساء ورؤساء الوزراء مسئولو مجلس الوزراء (الوزراء فى الأنظمة البرلمانية) والمنظِّمون، الذين نعرِّفهم من أجل أغراضنا بكبار المسئولين المعينين أو كبار موظفى الخدمة المدنية الذين لهم خبرة خاصة فى موضوع بعينه. وكل هؤلاء الفاعلين المختلفين مشاركون فى التشبيك المتعدى للحكومات بدرجة كبيرة. بل إن وزراء المالية، الذين كثيراً ما يصاحبهم مديرو البنوك المركزية، يشكلون بنية تحتية دولية خاصة بهم. فقد خلقوا شبكات لبت النداء إلى إقامة بناء مالى دولى، بشكل فعلى وإن لم يكن رسمياً. وقد اكتسبوا وضعاً مماثلاً فى حالات كثيرة مع رؤساء الدول، إلى حد أنه فى اجتماعات مجموعة السبعة يصدر وزراء المالية بيانات منفصلة عن كبار المسئولين التنفيذيين. وفى بعض الحالات، بالطبع، قمم كبار المسئولين التنفيذيين هى التى تأمر بعقد اجتماعات لوزراء خارجيتهم العديدين لمعالجة مشكلات بعينها. إلا أنه فى حالات أخرى الوزراء أنفسهم هم الذين يحددون جدول الأعمال.

أصبح التشبيك بين بعض المنظِّمين، كمديرى البنوك المركزية ومفوضى هيئات أسواق المال ومشرفو التأمين، من الرسوخ بحيث أصبح لديهم الآن منظماتهم الدولية الخاصة بهم – لجنة بازل ومفوضو المنظمة الدولية لهيئات أسواق المال والاتحاد الدولى

لمشرفى التأمين وغيرهم. وهذه المنظمات شبكات متعدية للحكومات أصبحت ذات صبغة رسمية على نحو يكفى لضمان لقب الرابطة أو المنظمة وبها هيئة عاملين ولها اجتماعات منتظمة. غير أنها ليست منظمات "بين الدول"؛ فهى لا تشكلها معاهدة أو حتى اتفاقية تنفيذية، وهى لا مكان لها على مسرح النظام القانونى الدولى.

وهكذا يكون دور "السلطة التنفيذية" فى الشئون الخارجية معقداً ومتبايناً إلى حد كبير. فهى تشمل مجموعة كبيرة من الجهات الفاعلة المتشابكة مع نظيراتها الأجنبية لأسباب مختلفة. وعلى الرغم من ذلك فسوف أتعامل معها جميعًا، للأغراض الحالية، على أنها مشاركة فى الشبكات التنفيذية المتعدية للحكومات. وهى تشارك مجتمعة فى مجموعة عريضة من الأنشطة التى جرت العادة فيما مضى ألا تكون موجودة بالمرة، أو كانت بشكل أكبر بكثير ميدان الدبلوماسيين المحترفين. واليوم يمكن التماس العذر لقراء الصحافة الشعبية لظنهم أن الدبلوماسية يقوم بها الجميع ماعدا الدبلوماسيين.

ليس هذا منصفًا بشكل مطلق. فوزراء الخارجية ووزارات الخارجية ما زالوا يؤدون دورًا فعالاً ومهمًا فى كثير من الأحيان فى عدد كبير من المجالات من تسوية الصراعات إلى سياسة حقوق الإنسان. بل إن فكرة الدبلوماسية نفسها، بإيحاءاتها الخاصة بحضور البديهة واللباقة والحرص، توحى بنوع من العلاقة بين الدول وبعضها يتسم بالحساسية وبكونه مؤقتًا - ناهيك عن التفاصيل العادية الخاصة بالتعاون التنظيمى أو حتى الاعتماد المتبادل الاقتصادى. فالدبلوماسيون يظلون أساسيين بالنسبة لهذه الأمور.

علاوة على ذلك، فى بعض الحالات يكون لوزراء الخارجية شبكاتهم الخاصة بهم، حيث لا بد لهم من مواجهة شبكات وزراء المالية أو وزراء الدفاع(٥). وفى حالات أخرى، كما فى عدد من الأمثلة أدناه، تنشأ الشبكات التنفيذية داخل منظمات عالمية أكثر تقليدية – وهى المنظمات التى خلقها وزراء الخارجية ورؤساء الدول الذين يعملون

كممثلين للدول الموحدة. باختصار، ليس المهم هنا هو أن وزير الخارجية غير مهم. بل هو أن عليه المشاركة فى مرحلة شديدة الازدحام.

كما أنه ليس المهم هو تحديد مسببات ذلك العدد الكبير المتزايد من مشاركة السلطة السياسية فى السياسة الخارجية، أو على الأقل الشئون الدولية، وتتبعها. وهذه كثيرة ومعقدة؛ والواقع أنها موضوع يتناوله قدر كبير من الأدبيات فى العلوم السياسية. وبينما كان كوهان وناى يكتبان فى سبعينيات القرن العشرين، عرَّفا التحالفات المتعدية للحكومات بأنها واحدة من السمات المميزة لـ"الاعتماد المتبادل المعقد"(٦). وقد ازداد الاعتماد المتبادل المعقد، باعتباره وصفًا شاملاً للعلاقات بين الدول، مع موجات العولمة منذ تسعينيات القرن العشرين فحسب. ولا بد من تنظيم الأعمال التجارية التى تعبر الحدود عبر الحدود. وبتحديد أدق، تعنى الطبيعة المتعدية للقوميات إلى حد كبير للخدمات والاعتراف بالبعد الخارج عن حدود الدولة للتنظيم المحلى أن المنظمين غالبًا ما لا يمكنهم أداء عملهم بدون التعاون مع بعضهم البعض.

المسببات الأخرى سياسية وتنظيمية. فمن الناحية السياسية، السمتان المميزتان للمجتمع الصناعى الحديث هما العولمة والتنظيم. فما نتيجة ذلك؟ أعداد غفيرة من المنظمين ذوى الخبرة المتخصصة ـ تلك الخبرة التى غالبًا ما تضمن قدرًا من الإذعان من جانب القضاة والمشرعين والمنظمين(٧). وفى الوقت نفسه، على الأقل فى الولايات المتحدة، أدت الجاذبية السياسية المتزايدة لـ"الإدارة الرئاسية" بالرئيس ورجاله ونسائه إلى الحكم – إلى حد كبير – بواسطة الأوامر التنفيذية، التى تتابعها مبادرات الوكالات(٨). بل إن ظهور طموح شبكات رؤساء الدول وتزايده يبدو من نواح كثيرة مدفوعًا بنوع من الشكاوى يتعلق بالمفاوضات الدولية التقليدية التى يقوم بها الرؤساء الأمريكيون بشأن التعاملات البيزنطية مع الكونجرس العنيد. وأخيرًا، تعكس الحكومات اتجاهًا تنظيميًا أعرض، يُلاحظ كثيرًا فى السنوات الأخيرة بين الشركات والمنظمات

غير الحكومية، بينما هو غائب من البُنى التراتبية حتى البُنى المشبكة. ومن نواح عديدة، تجارى الحكوماتُ فحسب المجتمعاتِ التى تحكمها من الناحية التنظيمية.

سوف أستعرض فى القسم ١ عدداً من العوامل التى ركزت اهتمامها على الشبكات التنفيذية المتعدية للحكومات، لكن دون ادعاء أنها جديدة بالكامل ودون محاولة تكرار عمل علماء السياسة فى تحديد مسببات أحدث تجلياتها. ومن أجل الأغراض الحالية، يعد تحديد الشبكات الحكومية ووصفها أهم من شرحها، وفوق هذا وذاك فهم الطريقة التى تغير بها حاضر الحوكمة العالمية ومستقبلها. ولتحقيق هذه الغاية، يبحث القسم ٢ الأماكن التى يمكن أن توجد بها الشبكات التنفيذية المتعدية للحكومات، داخل المنظمات العالمية وخارجها. كما أنه يلقى الضوء على الطبيعة الرائدة لحوكمة الاتحاد الأوروبى التى تعتمد بصورة كبيرة على شبكات الوزراء والمنظِّمين.

يعرض القسم ٣ ما تفعله هذه الشبكات فى الواقع: تبادل المعلومات، وتنسيق السياسات، والتعاون بشأن قضايا تنفيذ القوانين، وجمع أفضل الممارسات واستخلاصها، وتصدير الأشكال التنظيمية، وتعزيز أعضائها فى السياسة البيروقراطية المحلية، ونقل المعلومات الخاصة بسمعة أعضائها. وليست هذه الشبكات وأنشطتها بالضرورة محطات وسطية على الطريق إلى المنظمات الأكثر رسمية؛ فهى نفسها شكل تنظيمى للحوكمة العالمية. وعلاوة على ذلك فإن أنواع وظائف الحوكمة التى يمكن أن تؤديها - وتلك التى لا يمكن أن تؤديها - ليست بالضرورة كذلك محاكاة للحوكمة "الحقيقية"، بل نوع مميز من الحوكمة ربما يكون مناسباً للمستوى العالمى.

١ - هل هى ظاهرة جديدة ؟

هل النزعة التنفيذية لتعدى الحكومات جديدة بالفعل؟ كما ذكرنا آنفًا، فقد أشارت شهادة فرانسيس باتور فى عام ١٩٧٢ أمام الكونجرس إلى التعقد الزائد للصلات التى

تدعم وضع السياسة الخارجية وتنفيذها[٩]، بينما استطاع كوهان وناى فى عام ١٩٧٤ تعريف النشاط المتعدى للحكومات بأنه مجال منفصل للعمل داخل مجموعة أكبر من الأنشطة المتعدية للقوميات[١٠]. وكانت مصلحتهما الأساسية فى عمل ذلك هى تحديد الطرق المختلفة التى يمكن بها للسياسات المتعدية للحكومات، وكذلك السياسات المتعدية للقوميات، مساعدة المنظمات الدولية على القيام بدور مهم فى السياسة العالمية[١١]. وأثناء ذلك، حددا أنواعًا مختلفة من النشاط المتعدى للحكومات (من بينها تنسيق السياسات وبناء التحالفات)، وحددا الظروف التى من الأرجح أن تتشكل فيها الشبكات المتعدية للحكومات، وحددا الأنواع المختلفة من التفاعلات بين المنظمات الدولية والشبكات المتعدية للقوميات.

استبعد كوهان وناى رؤساء الدول من تحليلهما، على أساس أنه من الغريب اعتبار "اجتماع رؤساء الدول الذى يتم فيه طرح مبادرات تنحرف عن السياسة المعترف بها مثالا للسياسة المتعدية للقوميات"[١٢]. إلا أنه بعد اثنى عشر عامًا، وضع روبرت بوتنام فكرة "اللعبة ذات المستويين" التى يتحكم بواسطتها رؤساء الدول فى السياسة الدولية لتعزيز قوتهم محليًا، والاستفادة من السياسة المحلية فى تقوية موقفهم فى المفاوضات الدولية. والرؤية العميقة الأساسية لتحليل اللعبة ذات المستويين هى أن هاتين اللعبتين منفصلتين ولكنهما متصلتان ببعضهما؛ لأن "كل قائد سياسى قومى يظهر على رقعتى اللعبة كلتيهما"[١٣] والنتيجة على المستوى الدولى هى أن التنفيذيين لديهم مساحة أكبر لـ"السعى لتحقيق التصورات الخاصة بهم للمصلحة القومية"[١٤].

لا يعمل الرؤساء وغيرهم من قادة الدول باستقلال فحسب، بل إنهم غالبًا ما يفعلون ذلك كى يحسنوا مكانتهم المحلية ومكانة نظرائهم. وفى إطار منطق اللعبة ذات المستويين، يدرك التنفيذيون أنه يمكنهم توقيع اتفاقيات دولية أكثر عددًا وملاءمةً إذا كان لشركائهم المفاوضين مكانة محلية قوية، حيث إن أية اتفاقيات يتوصلون إليها على رقعة اللعبة العالمية يكون من الأرجح أن يتم التصديق عليها على الرقعة المحلية.

ولهذا السبب فإن كل مفاوض على المستوى الدولى "له مصلحة كبيرة فى شعبية نظيره"[١٥]. على سبيل المثال، يمكن تفسير زيارات ياسر عرفات المتكررة للبيت الأبيض على أنها جهود لتحسين مكانة عرفات الداخلية لإعطائه مساحة أكبر لإبرام تسوية سلمية شاملة.

يجعل تحليل اللعبة ذات المستويين من الأسهل تعريف شبكات رؤساء الدول على أنها جزء من مجموعة أكبر من الشبكات المتعدية للحكومات. وفى الوقت نفسه، تلقى أحداث تسعينيات القرن العشرين ضوءاً جديداً على ظاهرة النزعة المتعدية للحكومات بكاملها التى غُرِست فى الانبعاث الأكبر للعمل المتعدى للقوميات من كل الأنواع. حيث اختفى نظام الحرب الباردة ثنائى الأقطاب وركبت الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة ودون الدولة والمتعدية للقوميات موجة العولمة، وأخذ النقاد والعديد من الباحثين يبشرون بعصر من الحوكمة العالمية المعقدة متعددة المستويات التى تربطها الشبكات ببعضها[١٦].

وفى وقت سابق، بحث بيتر هاس دور "المجتمعات المعرفية" وقوتها، وهى التى عرفها بشبكات "المحترفين ذوى الخبرة والكفاءة المعترف بهما فى مجال بعينه والادعاء الموثوق به بالمعرفة ذات الصلة بالسياسة داخل ذلك الميدان أو مجال الاهتمام"[١٧]. واستوعب العملُ اللاحقُ الرؤى العميقةَ الخاصةَ بقوة التعلم المشترك وإنتاج المعرفة التى تولدها أدبيات المجتمعات المعرفية، لكنه ركز على أشكال تنظيمية ملموسة وملحوظة بشكل أكبر. كما ركز عدد من العوامل المتجمعة اهتماماً متزايداً بالظاهرة الأكثر تحديداً الخاصة بالشبكات التنفيذية المتعدية للحكومات، بين المنظمين بشكل خاص.

فى البداية كانت هناك تغيرات ملحوظة فى تنظيم المنظمين الماليين القوميين وأنشطتهم. وتحت رعاية بنك التسويات الدولية، أنشأ محافظو البنوك المركزية لبلدان مجموعة العشرة لجنة بازل للإشراف المصرفى فى عام ١٩٧٤. وهى الآن تتكون من ممثلين لثلاثة عشر بنكاً مركزياً تنظم أكبر الأسواق المصرفية فى العالم[١٨]. وفيما بين

عامى ١٩٧٥ و١٩٩٢ أصدرت اتفاقية بازل، مع عدة مجموعات من المذكرات اللاحقة، لتعزيز التعاون بين منظمى البنوك متعددة الجنسيات من خلال تقسيم مهام محددة بين منظمى البلد الأم والبلد المضيف. وفى عام ١٩٨٨ أصدرت لجنة بازل مجموعة من معايير كفاية رأس المال التى يجب أن تبنيها كمعيار تنظيمى جديد بواسطة البلدان الأعضاء، وهو ما كان له أثر حاد على توافر الائتمان فى أهم اقتصادات العالم[١٩]. وظهرت المنظمة الدولية لهيئات أسواق المال فى عام ١٩٨٤، وأعقبها فى التسعينيات إنشاء الاتحاد الدولى لمراقبى التأمين ثم شبكة تضم ثلاث منظمات وغيرها من المسئولين القوميين والدوليين المسئولين عن الاستقرار المالى فى أنحاء العالم سُمِّيت منتدى الاستقرار المالى[٢٠]. وكما يشير عدد من الباحثين، لا تتلاءم هذه "المنظمات" مع نموذج المنظمة التى يكونها المحامون الدوليون أو علماء السياسة الدوليون؛ فهى لا تتكون من دول ولا تتشكل بموجب معاهدة، وليست ذات وضع قانونى، وليس لها مقر رئيسى[٢١]. ومع ذلك فإنه طبقًا لما يقوله سول پيتشيوتو، فهى "تشكل جزءًا من تحول أكثر عمومية من 'الحكومة' إلى 'الحوكمة' ينطوى على تفويض للوظائف العامة أو نقلها لجهات ذات صبغة خاصة تعمل على التكنيكات المهنية أو العملية"[٢٢].

الدافع المهم الثانى وراء دراسة الشبكات التنظيمية المتعدية للحكومات هو ظهور نظام تنظيمى جديد متعدد الطبقات يتركز بين بلدان منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية[٢٣]. فقد كان على حكومات تلك البلدان أن ترد على الاندماج الاقتصادى والمالى الذى يزداد عمقًا والاعتماد المتبادل المتزايد بوضع إستراتيجيات للتعاون والمقاربة التنظيميين. والتعاون التنظيمى المستمر هو بدوره أساس أية شبكة متعدية للحكومة. ومع ذلك فإنه كما انتهت دراسة لمنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية فى عام ١٩٩٤، لا يمكن لأشكال الحوكمة الجديدة الضرورية لجعل التعاون التنظيمى يعمل أن تتبع الوظيفة فحسب. بل لا بد أن تُدار فى إطار مبدئى ليس المقصود به أن يحسِّن فاعليتها وجودة مُخرَجها فحسب، بل كذلك "يحمى العمليات الديمقراطية"[٢٤].

ثالثًا: الموقع الأكثر تركيزًا للحوكمة متعددة المستويات، وبشكل خاص التفاعلات التنظيمية المتعدية للحكومات، هو الاتحاد الأوروبى نفسه. ففى أعقاب اكتمال السوق الموحدة فى عام ١٩٩٢ يظهر الاتحاد الأوروبى كدولة تنظيمية تمارس السلطة من خلال وضع القوانين وليس فرض الضرائب والإنفاق[٢٥]. ورداً على تحديات محاولة مواءمة لوائح عضويته المتنوعة والمتزايدة، أو على الأقل توفيقها، وضع الاتحاد الأوروبى نظامًا للتنظيم بواسطة الشبكات مكانه مجلس وزراء الاتحاد الأوروبى ويرتبط ارتباطًا وثيقًا بعملية "علم المجاملة" المحيطة باتخاذ قرارات المجلس[٢٦]. والمسألة التى تواجه الآن عدداً متزايداً من الباحثين القانونيين والمنظِّرين السياسيين هى: كيف يتلاءم اتخاذ القرارات بواسطة شبكات المنظمين القوميين مع النماذج القومية المختلفة للديمقراطية الأوروبية؟[٢٧].

الأمر الرابع: هو ظهور نظام الحوكمة العابرة للأطلسى للمساعدة فى تعزيز وإدارة الشبكة شديدة الكثافة للتعاون الاقتصادى العابر للأطلسى[٢٨]. فعلى سبيل المثال، يوضح ديفيد فوجل أنه "عندما اتسعت القدرة التنظيمية للاتحاد الأوروبى، اتسعت كذلك المناقشات الرسمية وغير الرسمية بين المسئولين التنظيميين فى واشنطن وبروكسل. وهؤلاء المسئولون يراقبون الآن المعلومات عن مقترحات وسياسات بعضهم البعض، وخاصة تلك المرجح أن تؤثر على التجارة ثنائية الأطراف، ويتبادلونها بانتظام"[٢٩]. ومع أن العلاقات التنظيمية العابرة للأطلسى قد تبدو مجموعة فرعية من النظام متعدد الطبقات الأكبر الذى ناقشناه للتو، فهى تتم فى إطار مبادرات محددة يطرحها رؤساء الدول. وكما أوضح مارك بولاك وجريجورى شافر، فإن الحوكمة العابرة للأطلسى تنطوى على التعاون على المستوى الحكوماتى والمستوى المتعدى للحكومات والمستوى الدولى[٣٠]. وهكذا أفرز نشوء العلاقات العابرة للأطلسى على مدى تسعينيات القرن العشرين مسائل معقدة تتصل بالعلاقة المتبادلة والأهمية النسبية لهذه المستويات الثلاثة[٣١].

وأخيراً: تقوم الشبكات التنفيذية المتعدية للحكومات بدور مهم فى العديد من النظريات الحديثة ولا يزال يجرى بشأنها جدل نشط والمتعلقة بأسباب امتثال الدول للقوانين الدولية. أكد إبرام وأنطونيا تشيز وهارولد كوه أهمية التفاعل المنتظم والحوار و"الاستمالة" بين شبكات المسئولين الحكوميين على المستويين الدولى والمتعدى للقوميات[٣٢]. وتخترق النظريتان الصندوق الأسود التقليدى للتركيز على أنشطة المؤسسات والمسئولين الحكوميين المحددين.

فهل هى جديدة إذن؟ وهل الأمر يهم؟ يجرى ربط المسئولين الحكوميين بنظرائهم منذ فترة طويلة لإتمام العمل الفعلى الخاص بالشئون الخارجية. لكن مجال هذا العمل وجوهره اتسعا، وازداد مدى كثافة الروابط المتعدية للحكومات، وأصبحت فى حالات كثيرة ذات صبغة مؤسسية، وأصبحت مزايا النزعة المتعدية للحكومات أبرز، بينما أصبحت عيوب مؤسسات دولية أكثر بكثير أكثر وضوحاً. وربما كان الأمر الأكثر أهمية هو أنه بينما يتلاشى الخط الفاصل بين الشئون "القومية" و"الدولية"، يجد المسئولون القوميون أنه لا بد لهم من التفاوض عبر الحدود لأداء العمل الذى كان يمكنهم فى يوم من الأيام إنجازه بمفردهم داخل بلدهم. باختصار، فإنه رغم عدم كون الشبكات الحكومية جديدة فهى جديرة بالتقدير إلى حد كبير.

٢ - أين هى ؟

أين هى تلك الشبكات الخاصة بمسئولى السلطة التنفيذية؟ فى بعض الأماكن المألوفة وبعض الأماكن الجديدة. ومن الممكن تحديد ثلاثة أنواع من الشبكات تنشأ كل منها وتعمل فى سياق مختلف. أولاها تلك الشبكات الخاصة بالمسئولين التنفيذيين داخل المنظمات الدولية الراسخة. وثانيتها تلك الشبكات الخاصة بالمسئولين التى تظهر تحت مظلة اتفاقية تفاوض عليها رؤساء الدول. وثالثتها تلك الشبكات التى تجتذب

معظم الاهتمام خلال العقد المنصرم - شبكات المنظمين القوميين التى تظهر خارج أى إطار رسمى. وتنشأ هذه المنظمات بشكل عفوى نتيجة للحاجة إلى العمل معًا لمعالجة المشاكل المشتركة؛ فى بعض الحالات يتفاعل الأعضاء باستقلال يكفى لاكتساب الصبغة المؤسسية لأنشطتهم فى منظماتهم التنظيمية المتعدية للحكومات(٣٣). وهذه الأنواع الثلاثة مترابطة؛ ربما يبدو البعض جزءًا قياسيًا على المستوى الدولى ومن الرسوخ بحيث لا يمكن إغفاله، بينما يتنافس البعض الآخر بشكل مباشر مع المنظمات الدولية الفعلية أو الممكنة.

الشبكات الحكومية داخل المنظمات الدولية:

يتشبك المسئولين الحكوميون القوميون باستمرار داخل المنظمات الدولية. وبعد إعلان التوقيع على المعاهدة وخلق المنظمة بالفعل، يعود رؤساء الدول إلى بلدانهم ويتركون مهمة مواصلة العمل الخاص بالمنظمة فى واقع الأمر للمسئولين الحكوميين القوميين من ذلك القطاع من الحكومة المعنى بالأمر. والواقع أنه بناءً على مجال الاهتمام، غالبًا ما يقومون بدور فى خلق المؤسسة - من المؤكد أن مساعد وزير الخارجية الخزانة الامريكى هارى ديكستر كان حاضرًا فى بريتون وودز(٣٤). ولكن من المؤكد أنه ما إن تُقام مؤسسة ما، سواء لتنظيم العمل الدولى، أو البيئة، أو الصحة، أو الجريمة، أو الأسواق العالمية الآخذة فى الانتشار وتتسم بقدر كبير من عدم الترتيب، سوف يقع على عاتق الوزراء القوميين، أو الوكالات القومية فى القطاع ذى الصلة، العمل مع الأمانة الدولية الجديدة المكلفة رسميًا بتمثيل مصالح المنظمة.

يصف كوهان وناى شبكات الوزراء الحكوميين داخل المنظمات الدولية بأنها ترمز إلى "النموذج المثالى" للمؤسسات الدولية(٣٥). وداخل مؤسسة متعدية للحكومات بعينها أُنشئت بموجب معاهدة ما، "تجمع الوزراء أو من يساوونهم، العاملون فى مجال

الاهتمام نفسه، في البداية من عدد صغير نسبيًا من الدول الغنية نسبيًا، لوضع القوانين. وكان وزراء التجارة يهيمنون على الاتفاقية العامة للتعريفة الجمركية والتجارة (الجات)، وأدار وزراء المالية صندوق النقد الدولي، والتقى وزراء الدفاع والخارجية في حلف شمال الأطلسي (الناتو)، ومديرو البنوك المركزية في بنك التسوية الدولية"[٣٦]. وكانت طريقة العمل هذه تتسم بقدر كبير من الكفاءة بالنسبة للحكومات المشاركة، لأن العدد الصغير نسبيًا والمتشابه عقليًا من الوزراء المعنيين جاء لتشكيل "نادى" التفاوض الذى توصلوا فيه إلى الاتفاقيات ثم ذهبوا بها إلى المشرعين والجماهير القوميين[٣٧].

منظمه التعاون الاقتصادى والتنمية هى العائل الأساسى للشبكات التنظيمية المتعدية للحكومات، وكذلك المحفز لخلقها. ووظيفتها الأساسية، على الأقل فى العقود القليلة الماضية، هى دعوة المسئولين الحكوميين فى مجالات محدد للاجتماع لتحديد أفضل الطرق لحل مشكلة اقتصادية أو تنظيمية مشتركة وفى بعض الأحيان لنشر قانون نموذجى لحلها[٣٨]. وكما جاء آنفًا، يعمل مجلس وزراء الاتحاد بالطريقة نفسها، بالرغم من ممارسة أعضاء المجلس سلطة اتخاذ القرارات الفعلية. وأخيرًا، ففى بعض الحالات تتعمد أمانة المؤسسة الدولية تشجيع تكوين شبكة من المسئولين من حكومات بعينها للعمل كطليعة تفاوض عند وضع قوانين جديدة المقصود بها فى نهاية الأمر أن تطبق على الأعضاء كافة[٣٩].

الشبكات الحكومية فى إطار الاتفاقية التنفيذية:

النوع الثانى من الشبكة المتعدية للحكومات أكثر إثارة لدهشة، باعتبارها شكلاً من أشكال الحوكمة، وذلك لأنها تنشأ خارج المؤسسات الدولية الرسمية. وبالرغم من ذلك فإن أعضاء تلك الشبكات يعملون فى إطار اتفق عليه رؤساء حكوماتهم على أقل تقدير. والمثال الحديث الرئيسى هو التعاملات المتعدية للحكومات العابرة للأطلسى التى

تجيزها وتشجعها بشكل خاص أية اتفاقية تنفيذية. ويؤرخ پولاك وشافر لسلسلة من الاتفاقيات التنفيذية بين رئيس الولايات المتحدة ورئيس مفوضية الاتحاد الأوروبى لتعزيز التعاون المتزايد، بما فى ذلك الإعلان العابر للأطلسى لعام ١٩٩٠، والأجندة العابرة للأطلسى الجديدة لعام ١٩٩٥ (الملحق بها خطة عمل أمريكية أوروبية مشتركة)، واتفاقية الشراكة الاقتصادية العابرة للأطلسى لعام ١٩٩٨[٤٠]. وقد حفزت كل من تلك الاتفاقيات الاجتماعات العشوائية بين المسئوليات منخفضى المستوى، وكذلك بين الأعمال التجارية والجماعات البيئية والاستهلاكية، لمعالجة المشكلات المشتركة. وكان الكثير من شبكات المسئولين منخفضى المستوى يظهر على أى الأحوال، لأسباب وظيفية، لكن ما من شك فى أنها كانت تتلقى تشجيعاً من اتفاقيات فى القمة.

المثال الآخر هو شبكة الشبكات المتعدية للحكومات بين المسئولين الماليين التى ظهرت كرد براجماتى على الدعوات إلى "بناء اقتصادى جديد للقرن الحادى والعشرين" فى أعقاب الأزمتين الماليتين الروسية والشرق آسيوية فى عامى ١٩٩٧ و١٩٩٨[٤١]. ورغم تلك المجموعة العريضة من المقترحات من الأكاديميين وواضعى السياسات، من بينها اقتراح بإنشاء بنك مركزى عالمى،[٤٢] فإن ما ظهر بالفعل مجموعة من مقترحات الإصلاح المالى من مجموعة الاثنتين والعشرين التى أقرتها فيما بعد مجموعة السبعة (الآن مجموعة الثمانية)[٤٣]. وشجعت الولايات المتحدة على تكون مجموعة الاثنتين والعشرين فى عام ١٩٩٧ لخلق شبكة متعدية للحكومات للمسئولين من البلدان المتقدمة والنامية، إلى حد كبير لمواجهة تحيز المركزية الأوروبية الخاصة بمجموعة السبعة ولجنة بازل و"اللجنة المؤقتة" لصندوق النقد الدولى، التى هى نفسها مجموعة من وزراء المالية[٤٤]. وكانت البلدان الشرق آسيوية الأكثر تأثراً سعيدة بترك تفاصيل الإصلاح المالى لمجموعة الاثنتين والعشرين، بدلاً من أية رؤية أكبر[٤٥]. واقترح عدد من مقترحات الإصلاح الأكثر شمولاً المقدمة تكوين شبكات أخرى - مجموعة الستة عشرة أو مجموعة الخمسة عشرة[٤٦].

العمل الفعلى الذى يتم فى إطار هذه الشبكات - توصيات وضع السياسات، والمجموعات الجديدة من المعايير، والقوانين النموذجية - يقوم به وزراء المالية، ومنظمو أسواق المال، ومديرو البنوك المركزية، وغيرهم من الموظفين المسئولين عن السياسة الاقتصادية القومية. ولكنهم يُدعون للاجتماع بواسطة رؤساء الدول ويحظون بموافقتهم، فى الغالب من خلال اتفاقية غير رسمية أو بيان مشترك. والواقع أنه عندما أصدرت مجموعة السبعة بيانًا بشأن الإصلاح الاقتصادى العالمى فى أكتوبر من عام ١٩٩٨، أصدر البيان نفسه وزراء المالية ومحافظو البنوك المركزية، حيث صاحبه بيان مواز من رؤساء الحكومات[٤٧].

الشبكات الحكومية العفوية: هل هى وكالات حرة؟

فى عام ١٩٧٤ تساءل كوهان وناى عما "إذا كانت المصالح المشتركة لرجال البنوك المركزية فى النظام النقدى المستقر تنفذها بالكامل الاتصالات المتعدية للحكومات مثلما يمكن أن تكون عليه أم لا"[٤٨]. وعلى العكس من ذلك، فى الوقت الراهن الشبكات التنظيمية المتعدية للحكومات التى أثارت أكبر اهتمام هى تلك التى ظهرت خارج الاتفاقيات المتعدية للحكومات الرسمية، سواء أكانت معاهدات أو اتفاقيات تنفيذية. ولجنة بازل هى المشتبه به الرئيسى. فصورة المنظمين القوميين وهم يجتمعون بمحض إرادتهم وينظمون تفاعلاتهم، إما كشبكة أو منظمة مشبكة، يثير المخاوف بشأن الوكالات الحرة التى لا تقيدها المساءلة الديمقراطية.

بعض هذه الشبكات - كلجنة بازل والمنظمة الدولية لهيئات سوق المال والشبكة الدولية لتنفيذ واحترام القوانين البيئية - أضفت بالفعل على نفسها صبغة مؤسسية باعتبارها منظمات تنظيمية متعدية للحكومات. وأعضاء هذه المنظمات المؤسسون والمعينون هم الوكالات المحلية، أو حتى الوكالات دون القومية كالمنظمين الإقليميين أو

التابعين للدولة. وغالبًا ما تعمل المنظمات نفسها بالحد الأدنى من البنية التحتية الفيزيقية والقانونية، ويفتقر معظمها إلى معاهدة تأسيسية، وتعمل فقط بموجب عدد قليل من الأهداف أو القوانين الفرعية المتفق عليها. وليس هناك شيء تفعله يوحى بأنه ملزم للأعضاء، وعادة ما يكون هناك القليل، أو لا شيء، من الآليات الخاصة بالتطبيق الرسمي للقانون أو التنفيذ. بل إن تلك الوظائف متروكة للأعضاء أنفسهم.

الشبكات الأخرى هي شبكات رؤساء الدول كمجموعة السبعة أو مجموعة الثمانية أو غيرها من الشبكات التى تجتمع فى البداية ثم تساعد على تكوين الشبكات التنفيذية الأخرى. ومن وجهة النظر المتشائمة، ربما يرغب كبار التنفيذيين فقط فى أن يُنظر إليهم على أنهم يفعلون شيئًا كرد على العديد من الأزمات الدولية التى تتصدر الصفحات الأولى. لكن يبدو من المرجح كذلك أنهم يرغبون بالفعل فى عمل شيء ما - اتخاذ قرار بشأن السياسات وتنفيذها دون تعطيل الدبلوماسية الرسمية الحكوماتية وتعقيداتها. وربما يسعون كذلك إلى الالتفاف حول مجالسهم التشريعية وحكومات البلدان التى لم يظنوا أنه يمكنهم التوصل إلى اتفاق معها، لكن بغرض السرعة والفاعلية أكثر من الاستبعاد.

ومع ذلك تنتج شبكات أخرى عن الاتفاقات بين الوكالات التنظيمية المحلية لدولتين أو أكثر. وشهدت العقود القليلة الماضية ظهور شبكة واسعة من تلك الاتفاقيات التى تضفى بفاعلية الصبغة المؤسسية على قنوات التعاون التنظيمى بين بلدان بعينها. وتتضمن هذه الاتفاقيات المبادئ التى يمكن أن ينفذها المنظمون أنفسهم؛ فهم ليسوا بحاجة إلى موافقة أخرى من المشرعين القوميين. وقد سرع الاستخدام واسع الانتشار لمذكرات التفاهم، بل والمبادرات الأقل رسمية، زيادة التفاعل المتعدى للحكومات على نحو أُسّي، على عكس الخطوات المتثاقلة التى تمضى بها إجراءات مفاوضات المعاهدات التقليدية. وعلاوة على ذلك، فإنه بينما تكون هذه الاتفاقيات ثنائية الأطراف فى الأغلب،

فهى قد تتطور كذلك إلى اتفاقيات متعددة الأطراف، حيث تتيح مجالاً أكبر لكنه أقل رسمية من المنظمات المتعدية الحكومات التقليدية[٤٩].

الشبكات التنظيمية المالية نموذج لتلك الشبكات العفوية التى تخلقها الاتفاقيات بين الوكالات المحلية. وشبكة تنفيذ قوانين الجرائم المالية "وسيلة لجمع الأشخاص والمعلومات لمحاربة المشكلة المعقدة الخاصة بغسيل الأموال" من خلال "مشاركة المعلومات بين وكالات تنفيذ القانون وشركائها الآخرين فى المجتمعات التنظيمية والمالية"[٥٠]. وتضم مجموعة التنسيق الدولى التابعة لشبكة تنفيذ قوانين الجرائم المالية منظمين محليين فى مجموعة من الدول وتوفر "المعرفة والتوصيات السياسية ودعم العاملين من أجل الجهود الدولية لمكافحة غسيل الأموال"[٥١]. وبالمثل، فإن مجموعة إيجمونت "شبكة عالمية لوحدات الاستخبارات المالية" تعمل بمثابة "منتدى لوحدات الاستخبارات المالية فى أنحاء العالم لتحسين الدعم لحكوماتها فى محاربة الجرائم المالية"[٥٢]. وتضم إيجمونت تسعًا وستين من الدول الأعضاء من كل أنحاء العالم[٥٣].

التجميع: الأشكال الجديدة الرائدة للمنظمات الإقليمية والعالمية

يمكن أن تشكل مجموعات الأنواع المختلفة من تلك الشبكات نفسها شكلاً جديداً من التنظيم العالمى. وسوف أناقش "شبكات الشبكات" هذه بتوسع أكبر فى الفصل الرابع، لكنى أقدم هنا عرضًا موجزًا. فقد كانت منظمة التعاون الاقتصادى لآسيا والمحيط الهادى فى البداية بدافع من اجتماعات رؤساء الدول، ثم تطورت فيما بعد إلى اجتماعات منتظمة لوزراء المالية وغيرهم من المنظمين الاقتصاديين، وفى النهاية إلى اجتماعات للبرلمانيين، كما سيأتى فى الفصل الثالث. ولقبها الرسمى كـ "منظمة" هو "تعاون"، وهو فى الأساس مصطلح يعنى التعاون ذا الصبغة المؤسسة من خلال

الاجتماعات المنظمة لأنواع مختلفة من المسئولين المتعدين للحكومات - فى البداية من السلطة التنفيذية، ثم فى وقت لاحق القضاة والمنظمون.

وبالمثل، فقد كان مولد منظمة جديدة بعنوان مؤتمر العلاقات المتبادلة وخطوات بناء الثقة فى آسيا اجتماعًا لرؤساء دول البلدان الأعضاء إلى جانب ممثلى العديد من الدول المراقبة والمنظمات الدولية المشاركة(٥٤). والمنظمات التى تحمل عنوان "مؤتمرات"، كالمؤتمر الأصلى للأمن والتعاون فى أوروبا، خُلِقت فى البداية كمنتديات للشبكات المتعدية للحكومات بقيادة رؤساء الدول. وبمرور الوقت يصبح مؤتمر الأمن والتعاون فيأوروبا منظمة الأمن والتعاون فى أوروبا. وهى قد تنضج لتصبح منظمات أكثر تقليدية. لكنها ليست مضطرة لذلك.

النظام المتعدى للحكومات الأكثر تطورًا وتجديدًا هو الاتحاد الأوروبى. ويصف الباحث القانونى رينو دى أووس مفارقة أساسية فى حوكمة الاتحاد الأوروبى: "من المؤكد أن هناك حاجة إلى التوحد الزائد، لكن المركزية الأكبر لا يمكن تصورها، وربما لا يكون مرغوبًا فيها، من الناحية السياسية"(٥٥). والحل هو التنظيم بين الشبكات - شبكات المسئولين القوميين(٥٦). والمسألة التى تواجه الآن عددًا متزايدًا من الباحثين القانونيين والمنظرين السياسيين هى كيفية مواءمة اتخاذ القرارات بواسطة هذه الشبكات مع النماذج القومية المختلفة للديمقراطية الأوروبية.

يقع الاتحاد الأوروبى نفسه داخل مجموعة أوسع من الشبكات التنظيمية بين بلدان منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية. ويرى مسئولو منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية كل الدول الأعضاء فى المنظمة، بما فيها الولايات المتحدة وكل أعضاء الاتحاد الأوروبى واليابان، والآن كوريا الجنوبية والمكسيك، على أنها مشاركة فى نظام تنظيمى متعدد الطبقات(٥٧).

جمّع هذه كلها معًا ويصبح العالم عالمًا من الدوائر متحدة المركز الخاصة بالشبكات التنظيمية، وإن كانت ذات مراكز مختلفة. ودعا فريد برجستن صراحةً إلى

حوكمة مالية عالمية من خلال "شبكة متحدة المركز من المجموعات غير الرسمية إلى حد كبير لإدارة الشئون الاقتصادية والمالية الدولية؛ وتشمل مجموعة الاثنتين المركزية الولايات المتحدة وأوروبا، وتضم مجموعة الثلاثة اليابان، وتشمل مجموعة السبعة ومجموعة العشرة ومجموعة الاثنتين والعشرين القائمة الفئة التالية من البلدان"(٥٨). وبديلاً عن ذلك، من الممكن - إلى حد كبير - تصور الحوكمة العالمية من خلال الشبكات الحكومية وهى تشع للخارج من الاتحاد الأوروبى نفسه، الذى يعد رائداً لطريقة حكم الدول نفسها جماعياً دون التخلى عن هويتها باعتبارها دولا منفصلة وتظل ذات سيادة إلى حد كبير. ولا تزال هناك رؤية أخرى، بناءً على منظمة التعاون الاقتصادى لآسيا والمحيط الهادى وزيادة الشبكات العابرة للحكومات فى النافتا، وهى خاصة بالدوائر متحدة المركز للشبكات الحكومية التى تنتشر من المناطق المختلفة في العالم. ومن المرجح أن تعكس الكثافة النسبية لتلك الدوائر فى المناطق المختلفة عدداً كبيراً من العوامل المختلفة: التجانس النسبى للأنظمة السياسية، ودرجة الثقة بين المسئولين الحكوميين، ودرجة التطور الاقتصادى، ودرجة الاعتماد المتبادل الاقتصادى التى تميل إلى التكامل الاقتصادى الحقيقى، والاستعداد النسبى للحكومات القومية بشكل خاص إلى تفويض وظائف الحكومة خارج حدودها لشبكات المسئولين القوميين.

٣ - ما الذى تفعله ؟

ما الذى تفعله الشبكات الحكومية على وجه الدقة؟ إن أعضاءها يتحدثون كثيراً. بل إنه فى فئة من الشبكات الكلام هو النشاط الأساسى. وتلك هى شبكات المعلومات التى خلقها وأدامها التغير القيِّم فى الأفكار والتكنيكات والتجارب والمشاكل. وتخلق هذه الشبكات بطرق كثيرة مقابل الذاكرة الجمعية وعصف العقول الجمعى بمرور الوقت. وفى فئة ثانية من الشبكات، يقود الكلام إلى العمل ـ المساعدة المباشرة فى تنفيذ اللوائح المحددة ضد موضوعات محددة. وهذه هى شبكات تنفيذ القوانين التى

تشمل كذلك برامج التدريب والمساعدة الفنية لمنظمى الدول المتقدمة من أجل نظرائهم فى الدول النامية لبناء قدرة المتلقين على تنفيذ لوائحهم الداخلية. وتشمل الفئة الثالثة شبكات المواءمة - وهى تلك الشبكات التى تسهل التجارة، وتوفر البنية التحتية المفاوضات الفنية المعقدة التى تستهدف مواءمة قوانين دولة من الدول ولوائحها مع قوانين ولوائح دولة أخرى. ويمكن أن تكون لمواءمة القوانين القومية المميزة نتائج سياسية مهمة، وهو ما يجعل شبكات المواءمة مشتبهاً بها فى رأى هؤلاء المعنيين بشأن المُدْخَل الديمقراطى فى العملية التنظيمية.

هذه الأنواع الثلاثة من الشبكات ذات وظائف متداخلة - تتبادل كذلك شبكات المواءمة وتنفيذ القوانين المعلومات وتقدم المساعدة، ويمكن أيضاً لشبكات المعلومات وضع سياسة مشتركة لأعضائها فى ظل ظروف بعينها. وبالرغم من ذلك فإن هذا التقسيم الأساسى إلى فئات يساعدنا على التفكير فى الوظائف التى تؤديها الشبكات الحكومية وما لها من أثر، وهذا هو موضوع الفصل الخامس. وينطبق هذا التصنيف على الشبكات الرأسية وكذلك الأفقية، بالرغم من وجود القليل جداً من الشبكات التنظيمية الرأسية. كما أنه ينطبق على شبكات القضاة والمشرعين والمنظمين.

شبكات المعلومات:

غراء أية شبكة متعدية للحكومات هو تبادل المعلومات والأفكار. ضع مجموعة من المنظمين الحكوميين أو رجال البنوك المركزية أو مفوضى المرافق فى غرفة، وسوف يبدءون الحديث عن تكنيكات التنظيم المختلفة، ويتعاطفون بشأن المشكلات المشتركة. ويناقشون المقاربات الجديدة. وإذا ما أخذنا مثالاً من مؤتمر سنوى لمنظمى المرافق من أنحاء العالم، يُقال إن المشارك يحمل دفترين؛ أحدهما يُستخدم لتسجيل الأفكار الناجمة عن الاجتماع، والآخر لمجرد تسجيل المعلومات التى يعرفها عن التكنيكات

الحالية لتنظيم المرافق. وفى هذا الخصوص، لا تختلف اجتماعات المسئولين الحكوميين عن المؤتمرات المهنية فى العديد من المهن الأخرى. وكما تدل أية ساعة فى مركز مؤتمرات، يذهب المشاركون إلى اللجان الخاصة بالتطورات والتكنيكات الجديدة فى مهنتهم، ويعقدون مناقشات مائدة مستديرة يشاركون فيها الخبرات، ويتشبكون بنشاط وحيوية فى الأروقة.

اربط المسئولين الحكوميين عبر الإنترنت وستصبح شبكاتهم أطول بقاءً - بحكم كونها افتراضية. فهم يتبادلون بيانات مختلفة الأنواع، وخرائط التنظيم والسياسات، والدروس المستفادة من تجارب بعينها. بل إن منظمى مكافحة الاحتكار على اتصال رسمى دائم بحيث استنتج أحد المراقبين من المقابلات التى أجريت مع هؤلاء المنظمين أن "التليفون والبريد الإلكتروني والفاكس هى النمط الأساسى للدبلوماسية التنظيمية العالمية المعاصرة"[٥٩].

بعض تبادلات المعلومات هادفة أكثر من غيرها. فعلى سبيل المثال، تتبادل وكالة حماية البيئة ونظيرتها المكسيكية، مكتب المدعى الفدرالى لحماية البيئة، المعلومات بشأن سياساتهما الخاصة بتقييم العقوبات المالية فى حالات تنفيذ القانون، وبشأن الإجراءات الإدارية لتنفيذ القانون، وبشأن وضع برامج التنفيذ الجنائي لقوانين حماية البيئة، وهلم جرا. وهما تتبادلان كذلك الإحصائيات بشأن أنشطة تنفيذ القوانين والمنجزات. وقد استطاعا بذلك تحديد مناهج البحث المختلفة والقدرات المختلفة الخاصة بأنشطة تنفيذ القانون[٦٠]. وعلاوة على ذلك، تعقد لجنة التعاون البيئى ومجموعة العمل الأمريكية الشمالية لتنفيذ قوانين البيئة والامتثال لها، التى تضم منظمين من الولايات المتحدة والمكسيك وكندا، اجتماعات وحلقات عمل بانتظام لتبادل المعلومات بشأن قضايا التلوث عبر الحدود[٦١].

ليس مستغرباً أن تبادل المعلومات من خلال الشبكات المتعدية للحكومات على قدر كبير من الأهمية بين الوكالات التى تشارك فى أعمال جمع المعلومات. وفى أعقاب

هجوم الحادى عشر من سبتمبر على الولايات المتحدة، دعت وكالات الاستخبارات الأمريكية إلى تعزيز التعاون الاستخباراتى لمكافحة الإرهاب العالمى. وطبقًا لما جاء فى التقارير الإخبارية، ربما أدت هذه الدعوة إلى إنجازات دبلوماسية وتصحيحات عالمية طويلة المدى من خلال المشاركة فى المعلومات بين البلدان التى "لم تكن تتحدث مع بعضها البعض" من قبل(٦٢).

بالإضافة إلى تبادل المعلومات، غالبًا ما تجمع شبكات المعلومات عن الطريقة التى يؤدى بها أعضاؤها عملهم واستخلاصها على نحو فعال. والمنتَج القياسى لهذا الاستخلاص هو دستور "أفضل الممارسات"، وهو ما يعنى مجموعة من أفضل الوسائل الممكنة لتحقيق النتيجة المرغوبة التى يحددها أعضاء الشبكة فى فترة معنية من الزمن(٦٣). وقد أصدرت لجنة بازل والمنظمة الدولية لهيئات أسواق المال والمنظمين الماليين فى أنحاء العالم دساتير لأفضل الممارسات الخاصة بكل شىء من كيفية تنظيم أسواق المال إلى كيفية منع غسيل الأموال. والواقع أن المنظمة الدولية لهيئات أسواق المال أصدرت مجموعة من المبادئ الخاصة بإبرام مذكرات التفاهم، التى هى فى المقام الأول مجموعة من أفضل الممارسات الخاصة بالتشبيك المتعدى للحكومات. وأحد أمثلة هذا الدستور هو "المبادئ الأساسية للإشراف المصرفى الفعال" الصادر فى عام ١٩٩٧. ولكونه مستخلصًا من سياسات الدول الأعضاء وسياساتها، فهو "يقدم مخططًا شاملاً للنظام الإشرافى [المالى] الفعال"(٦٤).

يمكن كذلك للمشاركين فى شبكات المعلومات التعاون بشكل نشط فى كشف المعلومات الجديدة الخاصة بالقيمة لكل الأعضاء. وكذلك فى مجال تنظيم أسواق المال، أدت المنظمة الدولية لهيئات أسواق المال إلى تنسيق الأبحاث بين الأعضاء لتجربة الرد على التحديات التنظيمية الجديدة التى تفرضها العولمة. وبالمثل حاولت مجموعة العمل المالى التى أنشأتها مجموعة السبعة فى عام ١٩٨٩ إنجاز مهمتها الخاصة بالحد من غسيل الأموال بترويج المعايير المقصود بها تزويد البلدان بمخطط لترسيخ قوانين

وبرامج مكافحة غسيل الأموال وتنفيذها. وبالإضافة إلى ذلك، يلتقى مسئولو تنفيذ القانون من بلدان مجموعة العمل المالى كل عام لتبادل المعلومات بشأن قضايا وعمليات غسيل الأموال المهمة. وممارسات "التصنيفات" السنوية فرص مهمة للخبراء العملياتيين كى يحددوا ويصفوا اتجاهات غسيل الأموال الحالية والإجراءات المضادة الفعالة[٦٥].

وعلى القدر نفسه من الأهمية، تكون تلك المعلومات التى يتبادلها المشاركون فى شبكة ما عن بعضهم - فيما يتعلق بالقدرة والجودة والنزاهة والحرفية. وما أن تُنشأ الشبكة حتى تصبح بشكل أساسى قناة للمعلومات عن سمعة الأعضاء - حتى إذا لم تكن لهم سمعة حسنة أو لم يهتموا بسمعتهم من قبل. ووجود السمعة والاهتمام بها بين أقرانهم أداة قوية جداً فى التنشئة المهنية - فى مهنة الحوكمة على نحو لا يقل عما فى القطاع الخاص أو القطاع غير الربحى. وبما أن ما يربط بين أعضاء الشبكة هو أنهم يواجهون تحديات ومسئوليات مشتركة، فمن المرجح أن يقووا معايير المهنية. ومن المرجح أن الانتهاكات الواضحة لتلك المعايير سوف يتم نقلها بسرعة عبر الشبكة، مما يرفع تكاليف تلك الانتهاكات.

يشير جياندومينيكو مايون إلى تلك الشبكات داخل الاتحاد الأوروبى باعتبارها "حاملات السمعة الحسنة"، حيث يشير إلى أنها "تيسر وضع المعايير السلوكية وممارسات العمل التى تخلق التوقعات المشتركة وتحسِّن فاعلية الآليات الاجتماعية الخاصة بالتنفيذ القائم على السمعة الحسنة"[٦٦]. فعلى سبيل المثال، فإن الوكالة الأوروبية لتقييم المنتجات الطبية "تعمل على نحو وثيق مع الهيئات القومية المقابلة"، حيث تربط الوكالات القومية التى لديها حافز "للحفاظ على سمعتها فى أعين أعضاء الشبكة الآخرين"[٦٧].

السمعة الحسنة مهمة بشكل كبير إلى حد أن شبكات حكومية بعينها تجسد هى نفسها نظاماً للتنظيم بواسطة المعلومات لا تنبع السلطة فيه من القدرة القسرية، بل من القدرة على ممارسة النفوذ من خلال المعرفة والإقناع[٦٨]. وكان الاتحاد الأوروبى رائداً

فى هذا النوع من التنظيم من خلال شبكات المنظمين القوميين العاملين داخل شبكات الحوكمة التى تتخذ من بروكسل مركزًا لها. وهنا، أكثر من أى وقت مضى، يتطلب النجاح فى ممارسة هذا النوع من السلطة من الوكالة أن ترسخ مصداقيتها وسمعتها المهنية الحسنة(٦٩).

شبكات تنفيذ القانون:

يركز النوع الثانى من الشبكات فى المقام الأول على تحسين التعاون بين المنظمين القوميين لتنفيذ القوانين والقواعد القومية القائمة. وبما أن الموضوعات التى ينظمونها - من المجرمين إلى الشركات - تتحرك عبر الحدود، فلا بد لها من توسيع مجالها التنظيمى ببدء الاتصال مع نظيراتها الأجنبية. وفى بعض الحالات، كما هو الحال بالنسبة إلى شبكات مكافحة الاحتكار بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبى، يجيز الكونجرس تبادل المعلومات السرية. وفى حالات أخرى، نشأت هذه الشبكات للتو. وهى تتداخل فى حالات كثيرة مع شبكات المعلومات، لكنها تشارك فى أنواع متخصصة بالقدر الكافى من النشاط لكى تستحق المناقشة المنفصلة.

التشارك فى المعلومات الاستخباراتية فى حالات بعينها:

ليس مستغربًا أن شبكات تنفيذ القانون أشد ما تكون كثافةً بين هؤلاء المسئولين الحكوميين الذين تكون وظيفتهم فى واقع الأمر تنفيذ القانون: ضباط الشرطة، وضباط الجمارك، وضباط مكافحة المخدرات، والمحققون. وأفضل مثال هو الإنتربول، أو منظمة الشرطة الدولية. وللإنتربول أمانة عامة تعرض تبادل المعلومات من خلال منشأة بحث مؤتمتة تعمل أربعًا وعشرين ساعة فى اليوم بأربع لغات، وتصدر إعلانات "المطلوبين" دوليًا، وتوزع المطبوعات والتجديدات الدولية، وتعقد المؤتمرات والندوات الدولية بشأن

الأمور الخاصة بالحفظ على الأمن، وتقدم خدمات الطب الشرعي، وتجرى تحليلات متخصصة لمساعدة جهود الشرطة المحلية ودعمها[٧٠]. وهي بأعضائها المائة وتسعة وسبعين من وكالات الشرطة في بلدان مختلفة ثاني أكثر منظمة دولية بعد الأمم المتحدة، وهو ما يجعلها أكثر وضوحاً، ذلك أنه لم تؤسسها معاهدة ولا تنتمي إلى جهة سياسية دولية أخرى[٧١].

تشمل الأمثلة الأخرى شبكة تنفيذ القوانين الجنائية التابعة للاتحاد الأوروبي المعروفة باسم "تريڤي" التي أُنشِئت لأول مرة في عام ١٩٧٦ كمنتدى لتبادل المعلومات المتعلقة بالإرهاب. وقد توسعت فيما بعد لتتعامل مع الجريمة المنظمة الدولية والنظام العام. وفي أعلى المستويات، تُدار تريڤي بواسطة الوزراء المسئولين عن الأمن الداخلي في دولهم الأعضاء. ولدى الاتحاد الأوروبي كذلك شبكة لتنفيذ القوانين (الشراكة الأوروبية المتوسطة) التي تضم اثني عشر بلداً شرق أوسطي[٧٢]. وترعى مجموعتان أخريان - مجموعة دبلن ومجموعة بومبيدو - التعاون بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة والعديد من الدول الأخرى في مجال مكافحة المخدرات. وفي نصف الكرة الغربي، يجمع المؤتمر الدولي لتنفيذ قوانين المخدرات السنوي منفذي قوانين المخدرات رفيعي المستوى من أمريكا الجنوبية والوسطى والشمالية، وكذلك منطقة الكاريبي للمشاركة في المعلومات الاستخباراتية المتصلة بالمخدرات ووضع الإستراتيجيات العملياتية التي يمكن استخدامها ضد تجار المخدرات الدوليين.

وبينما نجد أن قانون مساعدات تنفيذ قوانين مكافحة الاحتكار الدولي الأمريكي لعام ١٩٩٤، الذي يبتعد عن القانون الجنائي الصرف، يجيز لإدارة مكافحة الاحتكار بوزارة العدل "تقديم المساعدة للسلطات الأجنبية فيما يتعلق بالانتهاك المحتمل لقوانين مكافحة الاحتكار الأجنبية.. إذا كانت السلطات الأمريكية واثقة من أن السلطات الأجنبية سوف تتعامل بالمثل"[٧٣]. وتتعاون الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي حالياً في حالات كثيرة من المصلحة المشتركة إلى حد قول أحد المراقبين أنهما توصلا إلى "إعادة

تعريف دوريهما كعضوين فى المجتمع العابر للأطلسى من المهنيين المتعاملين مع المشكلات المشتركة"(٧٤).

على مستوى ملموس جداً، التعاون فى تنفيذ القوانين هو على وجه الدقة المشاركة فى المعلومات والوضع التعاونى لإستراتيجيات بعينها لتنفيذ القوانين فى حالات مفردة. والخطوة التالية هى التعاون فى تحديد الأولوية والاستهداف الإستراتيجيين، وكذلك فى اتخاذ الإجراءات لتشجيع امتثال المواطنين للقوانين ذات الصلة ومراقبة ذلك الامتثال. ويمكن أن تؤدى إجراءات تشجيع الامتثال بدورها إلى التشاور بشأن بنود القانون فى البداية. إلا أن كل هذه الأنشطة لن تحقق شيئًا إذا كان بعض أعضاء الشبكة ليست لديهم قدرة كافية - أبنية وأجهزة كمبيوتر وأفراد وتدريب - للمشاركة الفعلية فى تنفيذ النشاط. فكل الإرادة والتعاون فى العالم لا يمكن أن يعوض نقص القدرة. وهكذا يصبح أحد الأنشطة الأساسية لشبكات تنفيذ القانون هو بناء القدرة من خلال المساعدة الفنية والتدريب.

بناء القدرة:

عند حساب ميزانية المساعدات الأجنبية الأمريكية الرسمية، فهى لا تشمل المساعدات الفنية من لجنة الأوراق المالية والبورصات ووكالة حماية البيئة ووزارة العدل ووزارة الخزانة. ومع ذلك توفر هذه الأجزاء جميعها من الحكومة الأمريكية مبالغ متزايدة من تلك المساعدة لنظيراتها فى أنحاء العالم. فخلال عام ٢٠٠٢ وفرت لجنة الأوراق المالية والبورصات تدريبًا لخمسة آلاف مسئول من سبعة وثمانين بلداً(٧٥). وتوفر وكالة حماية البيئة ثلاثًا وعشرين دورة لتدريب المنظمين ومسئولى البيئية الأجانب(٧٦). وتعمل هذه الوكالات لبناء القدرة التنظيمية فى البلدان ذات الأنظمة سيئة النمو أو الضعيفة - تلك القدرة ليس على فرض اللوائح القومية فحسب، بل كذلك

القانون الأجنبى إذا اقتضى الأمر. وليس الهدف هو الغيرية. بل هو ناتج عن الاعتراف بأن النظام التنظيمى العالمى القائم على الشبكات المتعدية للحكومات يكون قوياً فقط إذا كانت أضعف حلقاته قوية.

لنضع ما يلى فى اعتبارنا. فى كل عام تستضيف لجنة الأوراق المالية والبورصات "برامج تدريب أساسية لمنظمى البلدان الأجنبية" حيث أتمت بحلول عام ٢٠٠٠ ما يزيد على ١٢٦٠ منظِّمًا من أكثر من مائة بلد[٧٧]. ودربت الولايات المتحدة كل المنظمين المكسيكيين المكسيكيين. وفى مجال سياسة المنافسة، على سبيل المثال، يشير سبنسر ڤيبر والر إلى أن "بقية العالم ينظر إلى الولايات المتحدة على أنها واحدة من أهم مصادر التعلم فيما يتعلق بقانون المنافسة"[٧٨]. وبالمثل تشارك البلدان والشبكات الدولية الأخرى نفسها فى عمليات التدريب تلك. ومن خلال المؤتمر العالمى للمشرفين المصرفيين الذى يُعقد كل عامين، توفر لجنة بازل نفسها "التدريب والمساعدة للمنظمين من أنحاء العالم[٧٩]. ومن خلال لجنة الأسواق الناشئة توفر المنظمة الدولية لهيئات أسواق المال "برامج تدريب للعاملين لدى الأعضاء وتيسير "تبادل المعلومات ونقل التكنولوجيا والخبرة"[٨٠].

يمكن أن تتجاوز المساعدة الفنية التدريب إلى العون الفعلى فى إقامة المكتب التنظيمى. فقد أدى التعاون التنظيمى البيئى المكسيكى مع وكالة حماية البيئة إلى إنشاء مكتب المدعى العام لحماية البيئة، وهو إلى حد كبير مكتب لتنفيذ قوانين البيئة قامت بتدريبه الولايات المتحدة[٨١]. وقد أبرمت لجنة الأوراق المالية والبورصات مذكرات تفاهم مع العديد من منظمى أسواق المال، ليس فقط لوضع إطار للتعاون فحسب، بل كذلك لتوفير المساعدة الفنية التى تسعى إلى إقامة لجان أوراق مالية وبورصات مصغرة فى الخارج[٨٢]. فإذا لم تكن إحدى الهيئات الأجنبية لديها السلطة الكافية بموجب قانونها المحلى كى تكرر الملامح الأساسية للجنة الأوراق المالية والبورصات، فإن اللجنة عادةً ما تطلب منها الحصول على التشريع الذى يمكنها من عمل ذلك. كما أن الهدف

هو خلق عقدة مناظرة فى الشبكة المتعدية للحكومات. والمثال الثانى هو أن برنامج مساعدة تدريب التحقيقات الجنائية الخاص بوزارة العدل الأمريكية اتخذ شعارًا له هو: "بناء مؤسسات تنفيذ القانون فى أنحاء العالم"(٨٣). كما تعين المساعدات المقدمة من البنتاجون على بناء البنية التحتية الفعلية فى البلدان الأخرى.

التدريب وبناء المقدرة، شأنه شأن تبادل المعلومات البسيط، ذو اتجاهين. بل إنه حينما كانت وكالة حماية البيئة تحاول تدريب نظيراتها المكسيكية على تكرار وكالة حماية البيئة فى المكسيك، كان المسئولون المكسيكيون يدربون مسئولى وكالة حماية البيئة كذلك - حيث كانوا يعلمونهم الممارسات والسياسات المكسيكية(٨٤). وعلاوة على ذلك، كانوا يساعدون فى غرس إحساس بالمجتمع المهنى بين كل المعنيين. وفى أبريل من عام ١٩٩٨ أبلغت مكتب التحقيقات الفدرالى مجلس الشيوخ بالتعاون المتزايد مع دول وجمهوريات وسط أوروبا التابعة للاتحاد السوفيتى السابق وبشكل خاص، أكد المكتب على أهمية تدريب ضباط تنفيذ القانون الأجانب من خلال برنامج الأكاديمية القومية التابعة لمكتب التحقيقات الفدرالى، الذى يساعد فى بناء "علاقات رجال الشرطة بعضهم ببعض، ليس بين تنفيذ القانون من الولايات المتحدة والبلدان المشاركة، بل كذلك بين الضباط أنفسهم من البلدان المشاركة"(٨٥).

شبكات المواءمة:

الكثير من أقوى الشبكات المتعدية للحكومات من نتاج اتفاقيات المواءمة. والمنظمون الذى يعملون بصورة عامة فى إطار اتفاقية تجارية ما، وفى الغالب بتفويض تشريعى محدد، ربما يعملون معًا لمواءمة المعايير التنظيمية، كمعايير سلامة المنتجات، حيث الهدف المعلن هو تحقيق الكفاءة(٨٦). ويتهم منتقدو المواءمة، بقيادة مجموعة الدفاع الأمريكية "المواطن العام"، مبادرات المواءمة تلك بأنها غالبًا ما تؤدى إلى

تغييرات هادئة فى التنظيم المحلى بطرق لا يمكن تبريرها بمكاسب الكفاءة وحدها[٨٧]. وخلف واجهة التعديلات الفنية للتنسيق المحسَّن للوائح وتوحد المعايير تقع تعديلات بارعة فى مستويات حماية المستهلكين وحماية البيئة والحماية الاجتماعية من كل الأنواع - أو هكذا يُقال. وبذلك تكشف جهود المواءمة عن العلاقة المتداخلة المعقدة بين الاتفاقيات الرسمية والتفاعل المتعدى للحكومات والتنظيم المحلى - وهى العلاقة التى ربما تسفر فى الغالب عن نتائج غير مقصودة.

تشمل المواءمة "تبنى معيار دولى يعدِّل المعايير أو الإجراءات التنظيمية الخاصة ببلدين أو أكثر إلى أن تصبح متماثلة"[٨٨]. وغالبًا ما تكون المواءمة مطلوبة من الاتفاقيات التجارية كالنافتا ومنظمة التجارة العالمية، حيث تؤدى إلى شبكات المواءمة الخاصة بالبلدان التى تتحرك فى اتجاه معيار واحد. وهذه العملية قيد الحدوث حاليًا بشأن قضايا تتراوح بين الصحة العامة وسلامة الأغذية وسياسات حماية المستهلكين والعمال والبيئة[٨٩]. وبشكل أكثر تحديداً، تجبر اتفاقية الحواجز الفنية أمام التجارة الولايات المتحدة على "استخدام المعايير الدولية... كأساس للتنظيم الفنى"[٩٠]. وبالمثل، "يتعاون المنظمون فى الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبى بشكل غير رسمى فى كتابة معايير الطيران الدولى"، حتى فى غياب المواءمة أو اتفاقية اعتراف متبادل من قبل المفاوضين التجاريين[٩١].

بديل المواءمة الذى يحتاج إلى جهد أقل هو الاعتراف المتبادل من بلدين بالمعايير التنظيمية والقرارات الخاصة بقضايا محددة فى كل منهما. واتفاقيات الاعتراف المتبادل مستخدمة على نطاق واسع فى الاتحاد الأوروبى؛ وفى الواقع يوافق البلد "أ" على إحلال الجهاز التنظيمى للبلد "ب" محل جهازه فيما يتعلق بالمنتجات والخدمات التى منشؤها البلد "ب". وتربط هذه الخطوة بشكل آلى المنظمين فى كلا البلدين. وخارج الاتحاد الأوروبى، نشأت اتفاقيات الاعتراف المتبادل بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبى، وهى تربط الآن المنظمين فى كل البلدان الأعضاء الخمسة عشر

جميعًا فى الاتحاد الأوروبى (وعما قريب تصبح خمسة وعشرين) بنظرائها الأمريكيين.

يمكن لعمليات المواءمة واتفاقيات الاعتراف المتبادل أن توفر غطاءً قيِّمًا فى المعارك البيروقراطية المحلية. وطبقًا لما يقوله كاليپسو نيكولاييدس الخبير فى هذه الأنواع من المفاوضات، فإن "المفاوضين من الجانبين الذين كانوا يتحدثون مع بعضهم بعضًا برعاية التعاون الفنى يمكن أن يدخلوا فى تحالف متعدى للقوميات ويقاوموا بشكل مشترك استيلاء المجتمع التجارى على القضية الخاصة بهم"[٩٢]. وهى تقدم كنموذج قدرة إدارة الطيران الفدرالى على إبقاء معايير الطيران خارج المفاوضات التجارية بالتعاون مع منظِّمى 'الطيران الآخرين[٩٣]. وبالمثل، توصلت إدارة الأغذية والأدوية إلى اتفاقية اعتراف متبادل مع نظيراتها الأجنبيات سمحت لها بشكل أساسى "تفويض أعمال التفتيش الخارجية الخاصة بها لجهات أجنبية"، وهى خطوة سمحت لها بالحفاظ على مواردها النادرة وساعدتها على الاحتفاظ باستقلالها التنظيمى وربما بوجودها نفسه[٩٤]. وهذا الدعم البيروقراطى هو على وجه الدقة نوع الأثر الذى يشغل جماعات المصلحة العامة مثل "المواطن العام"، بالرغم من أنه من المحتمل ألا تعترض على تقوية يد المدافعين عن البيئة ومنظمى الطيران فى مواجهة المسئولين التجاريين!

بصورة عامة، من المرجح أن يكون الفرق بين الدعم المفيد والتواطؤ المزعج فى عين الرائى. وفى بعض المواقف من الممكن إلى حد كبير أن تؤدى عملية الدعم ليس إلى تحسين مصالح خاصة، بل إلى دعم الحكومة النظيفة ضد الحكومة الفاسدة والممارسات المهنية ضد العمليات ذات الصبغة السياسية على نحو واضح. ومن ناحية أخرى، يوضح سپنسر ڤيبر والر أنه فى الأمور الخاصة بمكافحة الاحتكار نجد أن الباحثين والمحامين ومسئولى المنافسة "تعلموا التفكير والكلام والكتابة عن قضايا المنافسة بطريقة مشابهة" من خلال مشاركتهم فى "المناقشات ثنائية الأطراف ومتعددة الأطراف، ومنظمات المحامين القومية والدولية، والمؤتمرات المشتركة، والمطبوعات

المتخصصة"[٩٥]. وقد انتهى إلى أن هذا المجتمع أصبح هو نفسه جماعة مصالح، حيث يسعى إلى "تحسين نفوذه وهيبته ومجال اختصاصه وموارده فى منافسة مع جماعات المصالح البيروقراطية وغير الحكومية الأخرى"[٩٦].

لكن هل ظهور الشبكات المتعدية للحكومات التى تضم أنواعًا مختلفة من المنظمين الذين يعملون كجماعات للمصالح الخاصة بها خير أم شر؟ فعندما تقترح وزارة العدل الأمريكية إنشاء شبكة التعاون العالمى كمنتدى للبلدان لـ"الصياغة وتطوير الإجماع بشأن مقترحات التقارب الإجرائى والحقيقى لتنفيذ قوانين مكافحة الاحتكار"، ليس مستغربًا أن هيئات ومعلقين كثيرين قد يجدون سببًا للشعور بالقلق - بناءً على الأفكار والمبادئ التى من المرجح أن يتلاقى حولها أعضاء هذه الشبكة[٩٧]. لكن ماذا إذن عن الشبكة الدولية لتنفيذ واحترام قوانين البيئة، التى أسسها منظمو البيئة الهولنديون والأمريكيون؟ هل نفترض أن الشبكة تحدث تقاربًا حول المعايير البيئية الأعلى فى أنحاء العالم؟.

يتناول الفصل السادس هذه الأسئلة بشكل مباشر. وينبغى أن يكون واضحًا أنه لا يمكن الإجابة عنها على نحو غير مشروط فى جانب أو آخر. لكن شبكات المواءمة، الحقيقية أو المتصورة، غالبًا ما تثير الغضب. وهى ربما تكون شبكات مكلَّفة بشكل صريح بمواءمة مجال بعينه من القانون أو التنظيم، أو بشكل أوسع، شبكات المعلومات وتنفيذ القانون التى تبدأ فحسب بتوليد التلاقى حول مجموعة من الأفكار والمقاربات والمبادئ. وما تفعله، أو ما يُظَن أنها تفعله، يهم كثيرًا عددًا متزايدًا من الأشخاص.

٤ - خاتمــة:

عندما نفذ الجيش الباكستانى انقلابًا فى عام ١٩٩٩، أرسلت إدارة كلينتون احتجاجًا شديد اللهجة إلى الحاكم الجديد الذى عين نفسه بنفسه الجنرال برويز

مشرف. وقد وقعت الدولة غير المستقرة ذات القدرة النووية فى اضطرابات جديدة، وانتظرت واشنطن فى قلق. كيف سيرد مشرف؟ وعندما رد الجنرال أخيراً لم يكن الرد موجهاً للرئيس كلينتون أو وزيرة الخارجية مادلين أولبرايت أو وزير الدفاع ويليام كوين أو السفير الأمريكى فى إسلام أباد. بل اتصل مشرف بالجنرال أنطونى زينِّى قائد قوات المارينز الأمريكية الذى تصادف أنه كان جالساً مع كوين فى أحد المطارات فى مصر.

طالما مارس الجنرالات والأدميرالات الأمريكيون، مبعوثو أقوى جيش طوال خمسين عاماً، تأثيراً مستقلاً فى الخارج، حيث يتنافسون مع الدبلوماسيين ووكالات الاستخبارات على تشكيل السياسة الخارجية الأمريكية. لكن المؤسسة المتضخمة الخاصة بالقيادة المركزية الأمريكية غيرت هذا التوازن خلال تسعينيات القرن العشرين. وكانت المهارة الحادة فى وضع الميزانيات أحد الأسباب. والسبب الآخر هو أن طبيعة الارتباطات العسكرية الأمريكية فيما بعد الحرب الباردة، حيث التأكيد على حفظ السلام وبناء الدول، دفعت باطراد القيادات المركزية الموحدة إلى القيام بأدوار دبلوماسية وسياسية موسعة[٩٨].

النزعة المتعدية للحكومات فى السلطة التنفيذية راسخة إلى حد كبير. فطالما كان مسئولو السلطة التنفيذية مكلفين بتنفيذ الاتفاقيات الدولية داخل مجال الخبرة؛ كما أنهم كوَّنوا "أندية" داخل المنظمات الدولية المختلفة. إلا أنه منذ فترة قريبة اتجه كبار المسئولين التنفيذيين، وكبار الوزراء، والمنظمون المستقلون جميعاً بشكل خاص إلى نظرائهم الأجانب من أجل مجموعة أوسع من الأغراض. وأصبح بعض الشبكات الناتجة عن ذلك ذا صبغة مؤسسة على نحو كاف لأن يصبح منظمات تنظيمية متعدية للحكومات. ولم ينتج إضفاء الصبغة الرسمية النسبى هذا عن أية منظمات دولية فعلية، بل عن مجرد اجتماعات على نحو كاف من التنظيم قرر المنظمون المشاركون فيها تشكيل أنفسهم على هيئة منظمة. والشبكات التنظيمية الأخرى فضفاضة على نحو

أكبر بكثير، حيث تشكل شبكات من الاتفاقيات ثنائية الأطراف ومتعددة الأطراف بين وكالات تنظيمية بعينها تربطها ببعضها اتفاقيات التفاهم المتبادل.

وقد فعل رؤساء الدول وكبار الوزراء، وهم باستمرار وزراء الاقتصاد، الشيء نفسه، بالرغم من عدم تسمية شبكاتهم بالمنظمات بل "مجموعات"، كما في مجموعة السبعة ومجموعة الثمانية ومجموعة العشرين. وهذه في المقام الأول قمم ذات صبغة مؤسسية تضم المسئولين المعنيين. وقد كان لها دور مهم في معالجة المشكلات المالية والسياسية كالأزمة المالية في شرق آسيا، والأزمة المالية الروسية، وفي فترة أقرب مشكلات الإرهابيين والدول الراعية للإرهاب التي تشتري المواد النووية وغيرها من الاتحاد السوفيتي السابق. وتقوم مجموعة العشرين كذلك باختبار أطول مدى لكيفية إعادة تشكيل البناء المالي الدولي كي يشمل اهتمامات اقتصادات البلدان النامية.

تقع هذه الشبكات، التي تتقاطع مع بعضها البعض بأشكال إقليمية وعالمية مختلفة، ضمن ثلاث فئات عريضة من النشاط. ففي شبكات المعلومات، يتبادل المشاركون المعلومات بشأن المشكلات المشتركة والحلول الفعلية والمحتملة. وهم يجمعون المعلومات عن الممارسات التنظيمية القومية المختلفة وتستخلصها في صورة دساتير لأفضل الممارسات ينشرونها بعد ذلك مع الإذن الخاص بالمنظمة المتعدية للحكومات - حيث لا يستفيدون من الخبرة الفنية المجمعة فحسب، بل كذلك من القدرة على تغيير تلك الممارسات وإصلاحها، عند تلقي معلومات جديدة، تشمل كذلك معلومات عن سمعة بعضهم البعض فيما يتعلق بالنزاهة والكفاءة.

في شبكات تنفيذ القانون، يساعد الأعضاء بعضهم بعضًا على تنفيذ القوانين القومية من خلال تبادل المعلومات ومساعدة بعضهم البعض بنشاط في تعقب المجرمين والاحتكاريين والمنافسين غير العادلين والملوِّثين وغيرهم من منتهكي شبكة اللوائح القومية والدولية. ويقوم بعض الأعضاء من الديمقراطيات الصناعية المتقدمة، بوعي، بتصدير بنيتهم وتنظيمهم ونمط عملهم من خلال المساعدات الفنية والتدريب في البلدان

النامية. وحينئذ يجعل تكرار هذه الملامح الأساسية التعاون من أجل تنفيذ القانون أسهل بكثير. كما أنه يبنى قدرة الحوكمة فى بلدان كثيرة.

أخيرًا تسمح شبكات المواءمة لأعضائها بالمشاركة فى العمل المستمر شديد التفصيل فى الغالب، والخاص بجعل القوانين القومية فى مجال تنظيمى بعينه، متسقة مع بعضها. وهذه الشبكات مصرح بها فى العادة بموجب اتفاق دولى بين البلدان المشاركة. لكن عمل المواءمة بواسطة شبكات المنظمين يعهد باختيارات مهمة كثيرة للخبرة الفنية ويسمح لأعضاء الشبكة بتعزيز بعضهم فى الصراعات البيروقراطية المحلية. ويمكن أن يعنى هذا التعزيز تمييز نتيجة تكنوقراطية على نتيجة إحدى السياسات الديمقراطية، ولكنه يمكن أن يعنى كذلك دعم رأى تنظيمى مستقل ضد ضغط سياسى فاسد.

فى هذه المجالات جميعًا، المنظمون هم بحق الدبلوماسيون الجدد ـ على الخطوط الأمامية للقضايا التى كانت فى يوم من الأيام حكرًا على السياسة المحلية، غير أنه لا يمكن للسلطات القومية وحدها حلها بمفردها. وغالبًا ما يكون على هؤلاء المنظِّمين العمل جنبًا إلى جنب مع "الدبلوماسيين القدامى"، وهم الأعضاء المدرَّبين تدريبًا راقيًا فى السلك الدبلوماسى القومى الذين يجب عليهم معالجة قضايا فن إدارة الدولة. لكن عالم السفراء بالزى الدبلوماسى وهم يعرضون آراء بلدانهم لبعضهم البعض بشأن مجموعة مختارة من القضايا الأمنية والاقتصادية قد ولى.

لن يُدهِش هذا التأكيد الكثير من القراء. فقد تعودنا على عالم يصدر فيه وزراء المالية بياناتهم المشتركة الخاصة بهم. لكن ما يدركه القليل من مراقبى السياسة الخارجية هو أن سجلات السفارات نفسها التى تسجل زيارات المنظمين المشبكين مع نظرائهم القوميين تسجل بشكل كبير كذلك زيارات القضاة. وقد تطورت الشبكات القضائية، التى سوف أبحثها فى الفصل التالى، بشكل يختلف عن الشبكات التنظيمية، لكنها تشمل عالمًا مميزًا وشديد الأهمية خاصًا بهم.

الـهـوامـش

(١) مـلاحظات أمام مجلس القيادات النسائية الدولية فى ١٦ نوفمبر من عام ١٩٩٩، الأمم المتحدة، نيويورك، مدينة نيويورك

(٢) Lynch "The Growing Influence of Domestic Factors." 76-80

(٣) المرجع السابق، ص ٨٢-٨٥; Andrews. "Listening in on the US-EU Legal Dialogue," 35

(مشيراً إلى أن "وزارة الخارجية تقوم بدور محدود جداً بشأن الجوانب المهمة من التعاون التنظيمى عبر الأطلسى").

(٤) A Guide to Fund Committees, Groups,and Clubs," on International Monetary" Fund homepage (cited 3 June 2003); available from http:l/vvww.imf.org/external/ np/ exr/facts/groups. htm.

(٥) مثال ذلك هو شبكة الأمن البشرى، وهى "مجموعة من البلدان المتشابهة فى التفكير من كل مناطق العالم تجرى حواراً على مستوى وزراء الخارجية بشأن المسائل المتصلة بالأمن البشرى." على الصفحة الرئيسية لشبكة الأمن البشرى (منقول فى ٣ يونيو ٢٠٠٢)، متاح على

http:llvnww.humansecuritynetuiork.org/ networks .php.

(٦) انظر:

(٧) Keohane and Nye, Power and Interdependence

G. Majone, "The European Community as a Regulatory State," 321-419.

(٨) Kagan. "Presidential Administration," 2245.

(٩) انظر المقدمة، الهامش ٢١

(١٠) انظر المقدمة، الهامش ٢٢

(١١) Keohane and Nye. "Transgovernmental Relations," 39. 42.

(١٢) المرجع السابق

(١٣) المرجع السابق

(١٤) المرجع السابق، ص ٤٧٥

(١٥) Putnam, "Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-Level Games," 451.

(١٦) انظر بصورة عامة

Rosenau and Czempiel, eds., Governance without Government: Order and Change in World Politics; James Rosenau, Along the Domestic-International Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World, Thomas Friedman, The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization.

للاطلاع على عرض ممتاز لجزء كبير من أدبيات الحوكمة، انظر

Gerry Stoker, "Governance as Theory: Five Propositions," 17-28;

وللاطلاع على مناقشة مهمة للحوكمة متعددة المستويات داخل الاتحاد الأوروبى، انظر

Scharpf, "Community and Autonomy: Multi'Level Governance in the European Union," 219; Marks, Hooghe, and Blank, "An Actor-Centered Approach to Multi-Level Governance," 20; Horeth, The Trikmma of Legitimacy: Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy.

(١٧) Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," 3. See also Haas, ed., "Knowledge, Power and International Policy Coordination"; Haas, Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation.

(١٨) ينتمى أعضاء لجنة بازل إلى بلجيكا وكندا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا واليابان ولوكسمبورج وهولندا وإسبانيا والسويد وسويسرا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة. انظر

Bank for International Settlements homepage, Basel, Switzerland (cited 3 June 2003); available from http://www.bis.org/bcbs/ aboutbcbs.htm

(١٩) Porter, States, Markets and Regimes in Global Finance, 3; see also Zaring, "International Law by Other Means: The Twilight Existence of International Financial Regulatory Organization," 284.

منذ عام ١٩٩٩ تعمل لجنة بازل في اتفاق رأس المال الجديد وتتلقى تعليقات عليه في إطار أكثر حساسية تجاه المخاطر ومن المتوقع تنفيذه في ٢٠٠٥ انظر الصفحة الرئيسية لبنك التسويات الدولية ببازل في سويسرا (منقول في ٢٠ ديسمبر ٢٠٠٢)، وهو موجود في

http://www.bis. org/publ/bcbsca .htm.

(٢٠) منتدى الاستقرار المالي أسسه وزراء المالية ومحافظو البنوك المركزية لبلدان مجموعة السبعة الصناعية في فبراير من عام ١٩٩٩ في أعقاب تقرير عن التعاون والتنسيق الدوليين في مجال الإشراف على الأسواق المالية ومراقبتها أعده رئيس البوندسبانك الألماني. وبالإضافة إلى ممثلي لجنة بازل المنظمة الدولية لمفوضي الأوراق المالية والجمعية الدولية لمشرفي التأمين، يشمل أعضاؤها ممثلين كبار من السلطات القومية المسئولة عن الاستقرار المالي في المراكز المالية الدولية المهمة، والمؤسسات المالية الدولية مثل بنك التسويات الدولية وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبنك الدولي، ولجان خبراء البنوك المركزية. انظر:

"A Guide to Fund Committees, Groups,and Clubs: Financial Stability Forum," on International Monetary Fund homepage (cited 20 December 2002); available from http://www.imf.org/external/np/exr/facts/groups.htmttFSF

للاطلاع على مناقشة للشبكات الإضافية التي خلقتها لجنة بازل والمنظمة الدولية لمفوضي الأوراق المالية والجمعية الدولية لمشرفي التأمين مثل المنتدى المشترك للشركات المالية وشبكة عام ٢٠٠٠، انظر

Slaughter, "Governing the Global Economy through Government Networks," 186-88.

(٢١) Zaring, "International Law by Other Means," 281; See also Porter, States, Markets and Regimes, 4-5.

(٢٢) Picciotto, "Networks in International Economic Integration " 1039.

(٢٣) Jacobs, "Why Governments Must Work Together," 18. "Regulatory Co-Operation for an Interdependent World: Issues for Government," 18.

(٢٤) "Regulatory Co-Operation for an interdependent World," 35.

(٢٥) Majone, "The European Community."

(٢٦) Dehousse, "Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies," 254.

يشمل العمل في هذا الموضوع، غالبًا في سياق الاتحاد الأوروبي،

(٢٧) Cohen and Sabel, "Directly-Deliberative Polyarchy," 313; Joerges and Neyer, "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutional-isation of Comitology." 273; Weiler, The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have An Emperor?" and Other Essays on European Integration.

للاطلاع على مجموعة ممتازة من المقولات لمؤلفين كثيرين شاركوا فى تلك النقاشات خلال تسعينيات القرن العشرين، انظر: المقالات المجموعة فى

Joerges and Vos, eds., EU Committees: Social Regulation, Law and Politics.

(٢٨) Pollack and Shaffer, eds., Transatlantic Governance in the Global Economy.

(٢٩) Vogel, Benefits or Barriers?: Regulation in Transatlantic Trade, 10; see also Hermann, "Regulatory Cooperation between the European Commission and U.S. Administrative Agencies." 936:

"لأن مرحلة المفوضية الأوروبية من التطور الاقتصادى والاجتماعى تشبه تقريباً مرحلة الولايات المتحدة، ولن قيمها السياسية و لثقافية متشابهة إلى حد كبير، فإن القواعد التنظيمية التى جرى تبنيها فى العاصمتين تغطى إلى حد كبير مجموعة القضايا نفسها تقريباً، وفى تلك المجموعة من القضايا غالباً ما تسعى لتحقيق الغايات السياسية العامة وحدها [الهامش محذوف]."

(٣٠) المرجع السابق، الفصل الأول.

(٣١) المرجع السابق. هذه هى الأسئلة التى تحرك دراسات الحالة المجمعة فى هذا الكتاب.

(٣٢) انظر:

Koh, "The 1994 Roscoe Found Lecture: Transnational Legal Process," 181; Chayes and Chayes, The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements.

(٣٣) يشير زارينج إلى تلك باعتبارها منظمات تنظيمية مالية دولية.

Zaring, "International Law by Other Means," 281.

(٣٤) Gardner, Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: The Origins and the Prospects of Our International Economic Order.

(٣٥) Keohane and Nye, Jr., "The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy."

(٣٦) المرجع السابق، ص ٣.

(٣٧) المرجع السابق، ص ٤.

(٣٨) للاطلاع على استعراض موجز ممتاز لأصول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وأنشطتها الحالية، انظر:

James Salzman, "Labor Rights, Globalization and Institutions: The Role and Influence of the Organization for Economic Cooperation and Development," 776-83.

يعد موقع منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية مصدرًا غنيًا للمعلومات.

"What is OECD?,"

على الصفحة الرئيسية لمنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية (منقول فى ٢٠ ديسمبر ٢٠٠٣) وموجود فى http://wuiw.oecd.org/about/general/index.htm.

(٣٩) انظر:

Cheek, "The Limits of Informal Regulatory Cooperation in International Affairs: A Review of the Global Intellectual Property Regime," 313-14

(يصف كيف سمحت مجموعة ستوكليم فى مفاوضات اتفاقية جوانب الملكية الفكرية ذات العلاقة بالتجارة (TRIPS) لـ"مجموعة من عشرة بلدان صناعية بالاجتماع على نحو غير رسمي والوصول إلى إجماع بشأن العديد من القضايا"). انظر كذلك:

Keohane and Nye, "Transgovernmental Relations," 54.

يصف كوهان وناى طريقة المنظمات الدولية لـ"تيسير الاجتماعات المباشرة بين المسئولين فى الوكالات المحلية التابعة لمختلف الحكومات؛ حيث يشيران إلى أن "الأمناء ذوى العقليات الاستراتيجية" للمنظمات الدولية خططوا للاجتماع قاصدين تشجيع تلك الاتصالات، ومحددين شبكات عديدة تنطوى على كل من الاتصالات المتعدية للحكومات والمتعدية للقوميات التى أنشئت خصيصًا بواسطة المنظمات الدولية".

(٤٠) Pollack and Shaffer, Transatlantic Governance, 14-17.

كلمة للرئيس كلينتون أمام مجلس العلاقات الخارجية، في ١٤ سبتمبر من عام ١٩٩٨.

(٤١) Transcript: President's Speech on the Global Financial Crisis," on the United States Mission to Italy homepage (cited 4 June 2003 ; available from http://www.usembassy.it/file9801/alia/98091402.htm. Clinton was echoing calls by British Prime Minister Tony Blair to build a "new Bretton Woods for the next millennium." "Global Finance: Don't Wait Up," The Economist 3 October 1998, U.S. edition, 83.

(٤٢) Garten, "Needed: A Fed For the World," New York Times, 23 September 1998, A29. Two British economists, John Eatwell and Lance Taylor. proposed a World Financial Authority. See "Global finance. Don't wait up," 83.

(٤٣) Chote, "A World in the Woods," Financial Times, 2 November 1998, 20.

(٤٤) "Global finance. Don't wait up," 83.

أعلن الرئيس كلينتون وغيره من قادة منتدى التعاون الاقتصادى لدول آسيا والمحيط الهادى إنشاء مجموعة الاثنتين والعشرين على أساس مؤقت فى اجتماعهم فى ڤانكوڤر فى نوفمبر من عام ١٩٩٧. وكان من المقرر أن تصبح مجموعة من وزراء المالية ومحافظى البنوك المركزى لتحسين إصلاح بنية المالية العالمية. وشمل أعضاؤها الأصليون وزراء المالية ومحافظى البنوك المركزية من بلدان مجموعة السبعة زائد خمسة عشر بلداً ناشئاً (الأرجنتين وأستراليا والبرازيل وكندا والصين وفرنسا وألمانيا وهونج كونج والهند وإندونيسيا وإيطاليا واليابان وكوريا وماليزيا والمكسيك وبولندا وروسيا وسنغافورة وجنوب إفريقيا وتايلاند والمملكة المتحدة والولايات المتحدة). وقد تطورت بعد ذلك على مجموعة الثلاثة والثلاثين ثم مجموعة العشرين. انظر:

"A Guide to Fund Committees, Groups,and Clubs."

(٤٥) "APEC's Family Feud," The Economist, 21 November 1998, 41.

(٤٦) اقترح چيفرى ساكس إنشاء مجموعة الستة عشر التى تضم مجموعة الثمانية زائد "ثمانية نظراء من العالم النامى". وهذا المجموعة "لن تسعى إلى الإملاء على العالم، بل تضع الضوابط من خلال حوار مجدد وأمين".

Sachs, "Making it work," The Economist, 12 September 1998, U.S. edition, 23; Jeffrey Garten proposed a G-15 (the G-8 plus Seven) to monitor the actions of a new global central bank. Garten, "Needed: A Fed For the World."

(٤٧) Chore, "A World in the Woods," 20.

(٤٨) Keohane and Nye, "Transgovernmental Relations," 51.

(٤٩) للاطلاع على وصف مفصل للكثير من هذه المقولات، انظر:

Slaughter, "Governing the Global Economy."

(٥٠) "About Fincen/Overview," on the Financial Crimes Enforcement Network homepage (cited 31 May 2003); available from http:ll<www.fincen.gov/af_overview.html.

(٥١) "International/Training and Technical Assistance," on the Financial Crimes Enforcement Network homepage (cited 31 May 2003); available from http://www.fincen .gov/int_wwoc. html.

(٥٢) "International/Egmont Group/FIUs," on the Financial Crimes Enforcement Network homepage (cited 31 May 2003); available from http:llwww.fincen.gov/int_fius.html.

(٥٣) The Egmont Group," on the Financial Crimes Enforcement Network homepage (cited 31 May 2003); available from http://www.fincen.govlint_egmont.html.

(٥٤) يضم مؤتمر مقاييس التفاعل وبناء الثقة في آسيا أفغانستان وأذربيجان والصين ومصر والهند وإيران وإسرائيل وكازاخستان وقرغيزيا ومنغوليا وباكستان وروسيا وطاجيكستان وتركيا وأوزبكستان. المزيد من المعلومات متاح في:

"CICA: The Road to Security in Asia," on the Embassy of Kazakhstan in the United States homepage (cited 4 June 2003); available from http ://www. homestead. com/prosites-kazakhembus/CICA_Security_in_Asia. html.

(٥٥) Dehousse, "Regulation by Networks in the European Community," 259.

(٥٦) المرجع السابق.

(٥٧) Jacobs, "Why Governments Must Work Together," 18; Regulatory Co-Operation for an Interdependent World, 15-38, 18.

(٥٨) Bergsten, "American and Europe: Clash of Titans?" 33.

(٥٩) Portnoy, "Convergence and Diversity in Antitrust Globalization,"

مخطوط غير منشور مقدم إلى برنامج السياسة والاقتصاد والأمن الدولي، جامعة شيكاغو، يناير ١٩٩٩.

(٦٠) Fulton and Sperling, "The Network of Environmental Enforcement and Complicance Cooperation in North America and the Western Hemisphere," 122-123.

(٦١) انظر:

Raustiala, "The Architecture of International Cooperation: Transgovern-mental Networks and The Future of International Law," 1.

(٦٢) Shadid and Donelly, "America Prepares Coalition Building/Diplomatic Realignment: New Enemy May Mean New Friends," The Boston Globe, 24 September 2001, A14.

(٦٣) Dorf and Sabel, "A Constitution of Democratic Experimentalism," 352-53

(يصف "قواعد أفضل الممارسات" بأنها "العمليات الفعالة على أقل تقدير فى إنجاز الهدف التنظيمى باعتباره أفضل ممارسة حددتها الوكالة فى أى وقت بعينه").

(٦٤) The Basel Committee on Banking Supervision," on the Bank for International" Settlements homepage (cited 1 June 2003); available from http://www.bis.org/bcbs/aboutbcbs .htm.

(٦٥) "International/Training and Technical Assistance," on the Financial Crimes Enforcement Network homepage (cited 18 May 2003); available from http://wwiv.fincen. gov/intjwwoc.html.

(٦٦) Majone, "The New European Agencies: Regulation by Information," 272.

(٦٧) المرجع السابق، ص ٢٧١-٢٧٢ .

(٦٨) انظر:

Waller, "The Internationalization of Antitrust Enforcement," 364.

(٦٩) المرجع السابق.

(٧٠) انظر:

" Interpol: An Overview," on the Interpol homepage (cited 20 December 2002); available from http://www.interpol.com/Public/lcpo/FactSheets/FS200101 .asp.

(٧١) المرجع السابق.

(٧٢) انظر:

"The Euro-Mediterranean Partnership (EMP)," on the Euro-Mediterranean Human Rights Network homepage (cited 20 December 2002); available from http://www.euromedrights.net/english/barcelona-process/EMP/main.html.

(٧٣) Raustiala, "The Architecture of International Cooperation."

(٧٤) Devuyst, "Transatlantic Competition Relations," 127-28.

(٧٥) "Securities and Exchange Commission Annual Report 2002," on the U.S. Securities and Exchange Commission homepage (cited 4 June 2003); available at http://www.sec.gov/pdf/annrep02/ar02intaffs.pdf, 22.

(٧٦) "Environmental Training Modules: International Catalogue," on the United States Environmental Protection Agency homepage (cited 4 June 2003); available at http://www.epa.gov/international/techasst/training/traincatalog.html.

(٧٧) Raustiala, "The Architecture of International Cooperation," 33.

(٧٨) Waller, "Comparative Competition Law as a Form of Empiricism," 457.

(٧٩) "The Basel Committee on Banking Supervision," on the Bank for International Settlements homepage (cited 1 June 2003); available at http://wuiw.bis.org/bcbs/ aboutbcbs.htm.

(٨٠) "IOSCO Working Committees," on the OICU-IOSCO homepage (cited 1 June 2003); available at http://www.wsco.org/about/about.cfm?whereami=page3.

(٨١) Raustiala, "The Architecture of International Cooperation," 48.

(٨٢) المرجع السابق، ص ٢٣ .

(٨٣) International Criminal Investigative Training Assistance Program," on the De-" partment of Justice homepage (cited 18 May 2003); available at http://www.usdoj. gov/criminal/icitap/index.htm.

(٨٤) Raustiala, "The Architecture of International Cooperation," 48.

(٨٥) "Statement for the Record of Louis J. Freeh, Director of the FBI on Interna-tional Crime before the United States Senate Committee on Appropriations Subcorri' mittee on Foreign Operations Washington, D.C (21 April 1998)," on the FBI Homepage (cited 20 December 2002); available at http://www.fbi.gov/congress/congress98/ intrcrime.htm.

(٨٦) تشير المواطن العام إلى أن المواءمة تحركها الصناعة وربما لا تكون باستمرار فى مصلحة الجمهور. انظر:

Harmonization," on the Public Citizen homepage (cited 20 December 2002);" available at http://www.dtizen.org trade/harmoninzation/index.cfm.

(٨٧) المرجع السابق. تنشر المواطن العام كذلك إنذار موائمة على صفحتها على شبكة الإنترنت "يسعى إلى تشجيع وضع السياسيات العلنى والقابل للمحاسبة المتصل بالصحة العامة والموارد الطبيعية وسلامة المستهلك ومعايير العدالة الاقتصادية فى عصر العولمة. انظر:

Harmonizaton Alert," on the Public Citizen homepage (cited 20 December 2002); available at http://www.citizen.org/documents/FinalMay-JuneZOOlHarm.PDF.

(٨٨) Shapiro, "International Trade Agreements, Regulatory Protection, and Public Ac-countability," 436.

(٨٩) "Public Citizen: Harmonization Handbook," on the Public Citizen homepage (cited 1 June 2003); available at http://www.citizen.org/publications/release. cfm?ID=5193.

(٩٠) Shapiro, "International Trade Agreements," 437.

(٩١) See Bermann, "Regulatory Cooperation with Counterpart Agencies Abroad: The FAA'S Aircraft Certification Experience," 669.

(٩٢) Nicolaïdis, "Mutual Recognition Regimes: Towards a Comparative Analysis," (Working Paper 8, Center For International Affairs, Harvard University, 1998), 33.

(٩٣) المرجع السابق.

(٩٤) المرجع السابق، ص ٤٩ .

(٩٥) Waller, "Antitrust Enforcement," 396.

(٩٦) المرجع السابق.

(٩٧) Address by Charles James, "International Antitrust in the Bush Administration" (21 September 2001), cited in Raustiala, "The Architecture of International Cooperation," 40.

(٩٨) Priest, "A Four-Star Foreign Policy? U.S. Commanders Wield Rising Clout, Au-tonomy," Washington Post, 28 Septembet 2000, Al.

الفصل الثانى

القضاة: بناء نظام قانونى عالمى

يوفر الاستخدام الأكبر للمواد الأجنبية مصدرًا آخر، وأداة أخرى لبناء قضاء أفضل.... وأرى أن الاستخدام الأكبر للمواد الأجنبية بواسطة المحاكم والمحامين فى كل البلدان يمكن أن يحسِّن فاعليتها ورقيها فحسب.

قاضى المحكمة العليا الكندية ج.ڤ.فوريست[١]

يتم التفكير فى العولمة من ناحية الشركات أكثر من المحاكم، والأسواق العالمية أكثر من العدالة العالمية. ومع ذلك يتحدث القضاة فى أنحاء العالم مع بعضهم البعض؛ إذ يتبادلون الآراء، ويجتمعون وجهًا لوجه فى الحلقات البحثية والمنظمات القضائية، بل يتفاوضون مع بعضهم بعضا بشأن نتيجة قضايا بعينها. وقد أنشأ المؤتمر القضائى الفدرالى لجنة العلاقات القضائية الدولية فى عام ١٩٩٣ لإدارة مجموعة عريضة من التبادلات وبرامج التدريب مع المحاكم الأجنبية. وتعقد المحكمة العليا الأمريكية قممًا منتظمة مع نظيرتها فى الاتحاد الأوروبى، أى محكمة العدل الأوروبية؛ كما أنها زارت مجلس اللوردات، والمحكمة الدستورية الفدرالية العالمية، ومجلس الدولة الفرنسى، والمحكمة العليا الهندية، والمحكمة العليا المكسيكية. وإذا ما أخذنا مثالاً قريبًا فحسب، ففى خارج الولايات المتحدة، نظم برنامج الأمم المتحدة للبيئة والشبكة الدولية لاحترام وتنفيذ قوانين البيئة ـ وهى نفسها شبكة منظِّمين ـ ندوة القضاة العالمية بالاشتراك مع

مؤتمر المتحدة للتنمية المستدامة في جوهانسبرج. وجمعت الندوة ما يزيد على ثمانين بلداً لمناقشة تحسين تبنى وتنفيذ القوانين المتصلة بالبيئة.

إحدى نتائج هذه العولمة القضائية الاختصاص القضائى الدستورى شديد العالمية، الذى ترجع فيها المحاكم إلى قرارات بعضها البعض بشأن القضايا التى تتراوح بين حرية التعبير وحقوق الخصوصية وحكم الإعدام. واستشهاداً بمثال حديث من محكمتنا العليا، استشهد القاضى ستيفن براير بقضايا من زيمبابوى والهند وجنوب إفريقيا وكندا يستشهد معظمها بدوره ببعضه البعض(٢). وتشير قاضية بالمحكمة العليا الكندية، منبهة إلى هذه الظاهرة، إلى أنه على عكس الاستعارات القانونية السابقة عبر الحدود، لا يشارك القضاة الآن فى التلقى السلبى للقرارات الأجنبية، بل فى حوار فعال ومستمر(٣). وهى تلوم المحكمة العليا الأمريكية لتخلفها، إلا أنه فى أحاديث أخيرة، حث القاضيان ساندرا داى أوكونور وستيفن براير المحامين الأمريكيين على معرفة المزيد عن القانون الأجنبى والدولى والاستشهاد بها فى مرافعاتهم ومذكراتهم أمام المحاكم الأمريكية(٤). ويحث رئيس المحكمة ويليام ريهنكويست كل القضاة الأمريكيين على المشاركة فى التبادلات القضائية الدولية، على أساس أنه "من المهم للقضاة والمجتمعات القانونية من مختلف الدول أن تتبادل الآراء، وتشترك فى المعلومات، وتتعلم فهم بعضهم البعض وفهم أنظمتنا القانونية بشكل أفضل"(٥).

ليس هذا التفاعل القضائى المتزايد هو التفاعل الوحيد المتعدى للقوميات. فالقضاة يصوغون تلك العلاقات مع نظرائهم الإقليميين والدوليين. وكثيراً ما تستشهد المحاكم الدستورية بمحكمة حقوق الإنسان الأوروبية إلى جانب قرارات المحاكم الأجنبية، ليس داخل أوروبا فحسب، بل فى أنحاء العالم كذلك. ويمكن لفرص بناء هذه العلاقات "الرأسية" أن تزداد فحسب؛ فهناك موجة من المحاكم الدولية الجديدة ظهرت فى أعقاب العولمة الاقتصادية(٦). فعلى سبيل المثال، تتصور النافتا ونظام روما

الأساسى، اللذان ينشآن محكمة جنائية دولية، علاقات مباشرة بين المحاكم القومية والدولية. ومن المرجح أن تكون لهذه العلاقات نتائج مهمة تتجاوز بكثير نوايا من أقاموها. وأوضح مثال لذلك هو أن المحفز لخلق النظام القانونى للاتحاد الأوروبى وتنفيذه كان مجموعة من العلاقات التى قامت بين محكمة العدل الأوروبية والمحاكم القومية الأدنى فى الدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبى، وهى العلاقات التى لم يتوقعها، إلى حد كبير، الدبلوماسيون الذين تفاوضوا على معاهدة روما.

تأتى مجموعة الأمثلة الأخرى للتفاعل القضائى المباشر وشبه المستقل على أقل تقدير من مجال التقاضى الخاص. وفى قضية مخالفة العقد فى عام ١٩٨٣، نبه اللورد دينتج إلى أنه وُجِه بوضع فيه "لا بد لمحكمة أو أخرى أن تنسحب. وأتمنى أن نتمكن من الجلوس معًا لمناقشته"(٧). وبعد عشرين عامًا ها هى المحاكم تجلس معًا لمناقشته، على نحو افتراضى على أقل تقدير. فالقضاة يُدخلون على نحو متزايد أشكالاً عديدة من "التفاوض القضائى الدولى". ففى منازعات الإفلاس الدولية، على سبيل المثال، تبرم المحاكم القومية "بروتوكولات التعاون من أجل الإعسار عبر الحدود"(٨)، التى هى فى المقام الأول معاهدات مصغرة تحدد دور كل جانب فى حل النزاع. وبصورة أعم، على الأقل فى الولايات المتحدة، يبدأ القضاة فى وضع مبدأ واضح خاص بـ"المجاملة القضائية"؛ وهو مجموعة من المبادئ المقصود بها إرشاد المحاكم فى احترام المحاكم الأجنبية كنوع من الاحترام الذين يدين به القضاة للقضاة، وليس الاحترام العام الذى تدين به دول لأخرى.

وإذا ما نظرنا إلى هذه الأمثلة واسعة المدى مجتمعةً لوجدناها تمثل البناء التدريجى للنظام القانونى العالمى. فهى نوع من النظام يختلف كثيراً عما جرت العادة على تصوره بواسطة المحامين الدوليين. فقد كانت تلك الرؤية تفترض باستمرار تراتبًا قانونيًا عالميًا فيه محكمة عليا عالمية مثل محكمة العدل الدولية تفصل فى المنازعات بين الدول وتصدر أحكامًا بشأن القانون الدولى الذى تطبقه حينذاك المحاكم القومية فى

أنحاء العالم[٩]. والواقع أن ما يظهر أكثر فوضى وأشد تعقيداً. فهو نظام يتكون من شبكات رأسية وأفقية من القضاة القوميين والدوليين تنشأ فى العادة من اختصاص قضائى فى مجال قانونى مشترك أو منطقة بعينها من العالم. والقضاة الذين يشاركون فى هذه الشبكات لا يكونون مدفوعين بموجب احترام القانون الدولى فى حد ذاته، أو حتى بموجب أية رغبة واعية لبناء نظام عالمى. بل تحركهم مجموعة كبيرة من الاهتمامات الأكثر ابتذالاً، كالسياسة القضائية، والمطالب الخاصة بعبء عدد القضايا الثقيل، والأثر الجديد للقوانين الدولية على التقاضى القومى.

الأمر الذى يشترك فيه هؤلاء القضاة على أى الأحوال هو الاعتراف ببعضهم بعضًا كمشاركين فى مشروع قضائى مشترك. وهم يرون بعضهم ليس كموظفين فى حكومة أو دولة بعينها وممثلين لها فحسب، بل كذلك كزملاء أعضاء فى مهنة تتجاوز الحدود القومية. وهم يواجهون مشاكل ضخمة ومؤسسية، وهم يتعلمون من تجارب وتفكير بعضهم. كما أنهم يتعاونون بشكل مباشر لحل منازعات بعينها. وهم يتصورون أنفسهم قادرين على العمل المستقل فى المجالين الدولى والمحلى. والواقع أن قرار عام ١٩٩٣ الذى اتخذه المعهد الفرنسى للقانون الدولى يناشد المحاكم أن تصبح جهات فاعلة مستقلة فى الحلبة الدولية وأن تطبق المعايير الدولية دون تحيز، ودون الإذعان لحكوماتهم[١٠].

من الأفضل وصف النظام الذى يخلقه هؤلاء القضاة بأنه مجتمع المحاكم وليس تراتبًا مركزيًّا[١١]. وبالرغم من ذلك فهو ينشأ باعتباره مجتمعًا ذا مبادئ منظِّمة قابلة للتعريف. والاعتراف بهذه المبادئ وتطويرها مهم لفهم مجال الأمثلة المعروضة فى هذا الفصل وآثارها وقدرتها فهمًا تامًا. وهى تشمل أولاً تصورًا تقريبيًّا للقيود والتوازنات، الرأسية والأفقية. وفى المجموعة الأكثر تقدمًا من الشبكات الرأسية، وهو النظام القانونى للاتحاد الأوروبى، ليس للمحاكم القومية أو الدولية اليد العليا المحدِّدة. ومن الناحية الأفقية كذلك، تظل المحاكم القومية شديدة الوعى بامتيازاتها كممثلة للدول ذات

السيادة المستقلة التى تعتمد على بعضها اعتماداً متبادلاً، حتى وهى تعترف بالحاجة إلى التعاون فيما بينها، بل والإذعان لبعضها البعض.

ثانياً: وعلى نحو ذى صلة: مبدأ الصراع الإيجابى الذى لا يخجل فيه القضاة من الجدل مع بعضهم البعض، ولو بشكل لاذع، إلا أنهم لا يخشون حدوث انقطاع أساسى فى علاقاتهم. وبهذا المعنى يعتمد القضاة على الفهم المحلى للعلاقات فيما بين القضاة وليس الفهم الدبلوماسى. والصراع فى السياسة الداخلية يمكن توقعه بل وتبنيه؛ بينما لا بد من تحاشى الصراع فى الدولة الموحدة التقليدية أو تسويته على وجه السرعة.

ثالثًا: مبدأ التعددية والاختلاف المشروع، الذى يعترف القضاة بموجبه بصحة مجموعة كبيرة من المقاربات المختلفة للمشكلة القانونية الواحدة. ومع ذلك فإن هذه التعددية غير مقيدة. إذ إنها تعمل فى إطار قيم أساسية مشتركة كالاعتراف بضرورة استقلال القضاء والإجراءات القياسية.

رابعًا وأخيراً: قبول قيمة السلطة المُقْنِعة وليس القسرية. ويعترف القضاة فى الأنظمة القانونية المختلفة بإمكانية التعلم من بعضهم بعضًا بناءً على التجربة ذات الصلة بمجموعة معينة من القضايا وعلى نوعية التفكير فى قرارات بعينها.

يعرض هذا الفصل خمس فئات من التفاعل القضائى: التلاقح الدستورى، وبناء المجتمع العالمى الخاص بقانون حقوق الإنسان، والعلاقات بين المحاكم القومية ومحكمة العدل الأوروبية، والتقاضى الخاص المتعدى للقوميات، واللقاءات المباشرة بين القضاة فى أنحاء العالم. والسياقات مختلفة إلى حد كبير، حيث تشمل العلاقات الرأسية بين المحاكم القومية والدولية والأفقية عبر الحدود القومية. وكل فئة هى نفسها موضوع أدبيات موسعة تحلل أسبابها ونتائجها فى الإطار المحدد للقانون الدستورى وقانون حقوق الإنسان وقانون الاتحاد الأوروبى والتقاضى المتعدى للقوميات.

ومع ذلك فإن هذا الفئات مجتمعة تكشف عن كلٍّ أكبر؛ وهو عالم تتفاعل فيه المحاكم على نحو شبه مستقل مع المحاكم الأخرى - القومية والدولية. وهى تخلق شبكات المعلومات، وشبكات تنفيذ القانون، وأخيراً شبكات المواءمة الوليدة. وتحقق تفاعلاتها حاجات محددة وتعكس أفضليات قضاة بعينهم، إلا أنها تكشف فى الوقت نفسه عن أنماط أكبر من المبادئ. والنتيجة هى مجموعة متزايدة ومتداخلة من الشبكات الرأسية والأفقية التى تؤسس على أقل تقدير بدايات نظام قانونى عالمى.

١ - التلاقح الدستورى:

تأمل العبارة التالية التى قالها رئيس المحكمة العليا النرويجية القاضى سميث: "شاركت المحكمة العليا على نحو متزايد فى التعاون الدولى بين أعلى المحاكم. إنه التزام طبيعى أن نشارك فى الجدل والتفاعل المتبادل الأوروبيين والدوليين. وينبغى أن نشارك بشكل خاص فى الجدل الدائر حول موقف المحاكم بشأن حقوق الإنسان"(١٢). وهو يشير بصورة أكثر عمومية إلى أن "من واجب المحاكم القومية - وخاصةً أعلى المحاكم فى البلد الصغير - أن تُدْخِل أفكاراً قانونية جديدة من العالم الخارجى فى القرارات القضائية القومية"(١٣).

من المؤكد أن رئيس المحكمة العليا ريهنكويست لن يبلغ هذا الحد، على الرغم من أنه، كما ورد آنفًا، يبدأ العديد من زملائه القضاة فى التعبير عن هذه الفكرة على وجه التحديد. إلا أن قضاة المحاكم العليا - أى القضاة ذوو الاختصاص الدستورى، سواء أكانوا يخدمون فى محاكم مقصورة على القضايا الدستورية أم لا - يشاركون فى حوار متنامٍ مع نظرائهم حول العالم بشأن القضايا التى تتكشف لهم. وهم يجرون هذا الحوار من خلال الاستشهاد المتبادل والتفاعلات المباشرة إلى حد كبير، إلكترونيًا فى كثير من الأحيان. وهم جميعًا يسهمون أثناء ذلك، كما يشير رئيس المحكمة العليا

النرويجية السابق، فى الاختصاص القضائى العالمى الوليد بشأن قضايا معينة ويحسِّنون نوعية قراراتهم القومية المعيَّنة، فى بعض الأحيان باستيراد أفكار من الخارج وفى أحيان أخرى بمقاومتها، حيث يصرون على مقاربة قومية تتسم بالخصوصية لأسباب ثقافية أو تاريخية أو سياسية بعينها. وعلاوة على ذلك، فإنهم يعون، إلى حد كبير، ما يفعلونه، حيث يشاركون فى مناقشات حول استخدام "السلطة الإقناعية" وإساءة استخدامها من المحاكم الزميلة فى البلدان الأخرى. والنتائج مذهلة وجديدة، إن لم تكن فى الشكل فمن المؤكد فى المضمون.

تقول القاضية كلير لوروه دوبيه بالمحكمة العليا الكندية: "يتزايد اهتمام المحاكم أكثر وأكثر، وخاصةً فى عالم القانون المشترك، بالقضاة فى السلطات القضائية الأخرى، بشكل خاص فى عالم القانون العام عندما يتخذون قرارات بشأن قضايا حقوق الإنسان. وينطوى اتخاذ القرارات بشأن المبادئ والحلول القانونية القابلة للتطبيق على تأمل المقاربات التى جرى تبنيها فيما يتعلق بالمشكلات القانونية المشابهة فى أماكن أخرى"(١٤). ومن إنجلترا يأتى التأكيد من اللورد براون ويلكنسون الذى يستشهد بـ"العديد من الأعضاء رفيعى المستوى فى السلك القضائى البريطانى" بشأن استعدادهم المتزايد "لمنح السلطة الإقناعية للقيم الدستورية الخاصة بالبلدان الديمقراطية الأخرى عند التعامل مع البنود التشريعية وبنود القانون العام التى تؤثر على قضايا الحريات المدنية"(١٥). ويطالب دستور جنوب إفريقيا الجديد المحكمة الدستورية الجنوب إفريقيا بـ"تأمل القانون الدولى" ويسمح لها بالرجوع إلى القانون الأجنبى فى قرارات حقوق الإنسان(١٦)؛ وفى رأى على قدر كبير من الأهمية يعتبر الحكمَ بالإعدام غير دستورى، استشهدت المحكمة بقرارات المحكمة العليا الأمريكية والمحكمة العليا الكندية والمحكمة الدستورية الألمانية والمحكمة العليا الهندية والمحكمة الدستورية المجرية ومحكمة الاستئناف التنزانية(١٧). وعلى نحو أكثر نظامًا، وثَّق

الباحثون استخدام المحاكم الدستورية فى إسرائيل وأستراليا وجنوب إفريقيا وكندا والهند ونيوزيلندا وزيمبابوى وأيرلندا للمادة المقارنة[١٨].

ما الجديد؟

لكن، هل هذا التلاقح جديد بالفعل؟ إنه ظاهرة معترف بها إلى حد كبير بين القوى الإمبريالية والمستعمرات[١٩]. فالكثير من الأدلة على استعارات من القانون الإنجليزى يمكن أن نجدها فى التقارير الفدرالية الأمريكية فى القرن التاسع عشر[٢٠]. وفى هذا القرن كانت الحركة تتدفق بشكل كبير فى الاتجاه المعاكس؛ فمنذ عام ١٩٤٥ تستعير المحاكم الدستورية الحديثة فى أنحاء العالم، التى أنشأتها الولايات المتحدة أو أُنشئت على نمط المحكمة العليا الأمريكية، بكثافة من اختصاص المحكمة العليا الأمريكية[٢١]. وبذلك فمن الصعب أن نبين من المادة الحالية أن استخدام المواد المقارنة فى الاختصاص القضائى الدستورى قد زاد فى الواقع[٢٢].

من ناحية أخرى، يرى الكثير من القضاة المشاركين وعدد من المراقبين أن التلاقح الدستورى الحالى جديد من نواح كثيرة[٢٣]. وهم يشيرون إلى عدد من الملامح المميِّزة: هوية المشاركين، والبعد التفاعلى للعملية، ودوافع الاستعارات المتعدية للقوميات، والبناء الواعى بالذات للمجتمع القضائى العالمى. وترى القاضية أوكونور أن الجديد فى الأمر هو العالم نفسه، أو على الأقل الحاجة المهنية لمعرفته. وهى تسأل: "لماذا تهم المعلومات الخاصة بالقانون الدولى بهذا القدر الكبير؟ لماذا ينبغى على القضاة والمحامين المهتمين بتعقيدات قانون ضمان دخول معاشات الموظفين، وقانون الأمريكيين ذوى الإعاقات، وقانون الإفلاس الاهتمام بقضايا القانون الأجنبى والقانون الدولى؟" وهى تجيب: "السبب بالطبع هو العولمة. فلا يمكن لمؤسسة حكومية الآن تجاهل بقية العالم"[٢٤].

مقولة القاضية أوكونور وظيفية؛ فالعولمة تعنى أن القضاة فى البلدان المختلفة سيكون عليهم اتخاذ قرارات بشأن المزيد والمزيد من القضايا التى تنطوى على مسائل يحكمها القانون الأجنبى أو الدولى. ويجب أن يألفوا تلك القوانين، تماماً مثلما أنه يجب عليهم معرفة الأبعاد العامة لمجالات القانون الأمريكى المختلفة. وهذا الطلب الوظيفى يمكن أن يحرك العرض التكنولوجى، إلا أنه فى هذه الحالة من المرجح أن تصبح الزيادة غير العادية فى توافر المعلومات من خلال الإنترنت هى نفسها محركاً للعولمة القضائية. وتشمل قاعدتا البيانات القانونيتان الإلكترونيتان الرئيسيتان، Lexis-Nexis وWestlaw، فى الوقت الراهن تشريعات وقرارات من الاتحاد الأوروبى والمملكة المتحدة وأستراليا وهونج كونج وروسيا والمكسيك وأيرلندا ونيوزيلندا وسنغافورة وكندا(٢٥). وقد اتسع الوصول إلى المصادر الأجنبية فى المقام الأول فى العقد الماضى.

ومع ذلك إذا كان التلاقح الدستورى الذى نشهده الآن هو الوظيفة الوحيدة للعولمة وثورة المعلومات فهو فى أفضل الحالات تغير فى الدرجة وليس فى النوع. والمجموعة الثالثة من العوامل التى تحرك هذه الظاهرة سياسية. وتدير اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة ڤينسيا) شبكة تُسمى CODICE، بالإضافة إلى نشرة ورقية عن السوابق القانونية الدستورية التى تجمع قرارات المحاكم الدستورية والمحاكم ذات السلطات القضائية المماثلة فى أنحاء العالم. وللشبكة اتصالات بما يزيد على خمسين بلداً؛ وهى لا تقدم ملخصات لكل قضية فى قاعدة البيانات فحسب، بل تجعل بالإمكان كذلك البحث فى قاعدة البيانات كلها بواسطة لوحة المفاتيح أو عبارة تسمح للباحثين بأن يكتشفوا على وجه السرعة ما قالته المحاكم فى بلدان مختلفة كثيرة بشأن مسألة بعينها(٢٦).

الغرض المعلن للشبكة إرشادى وتوجيهى، وهو "السماح للقضاة واختصاصيى القانون الدستورى فى العالم الأكاديمى بالحصول بسرعة على المعلومات بشأن أهم الأحكام" فى القانون الدستورى(٢٧). لكن السبب الأساسى سياسى بشكل واضح، وهو

بناء الديمقراطية من خلال القانون. وطبقًا لما يقوله موقع الشبكة فإن "تبادل المعلومات والأفكار بين الديمقراطيات القديمة والجديدة فى مجال القوانين التى يصنعها القضاة ذو أهمية حيوية. والمأمول هو أن هذا التبادل وهذا التعاون لن يفيد السلطات القضائية الدستورية الموضوعة حديثًا الخاصة بوسط أوروبا وشرقها، ولكنها سوف تثرى السوابق القانونية للمحاكم القائمة فى شرق أوروبا وأمريكا الشمالية"(٢٨). والهدف هو تعزيز المحاكم الدستورية الجديدة فى الديمقراطيات الوليدة وتيسير التقاء القانون الدستورى عبر أوروبا.

عبر الأطلسى، تعد LawAsia شكلاً من أشكال روابط المحامين الإقليمية، حيث تتكون من أنواع مختلفة من روابط المحامين المختلفة عبر المنطقة وكذلك المحامين الأفراد ومكاتب المحاماة والشركات. وهى ترسل نشرات قانونية وتوفر اللقاءات الكثيرة المختلفة لأعضائها كى يجتمعوا ويتبادلوا المعلومات والأفكار. وهدفها الأساسى، كرابطة مهنية، هو توفير فرص التشبيك لأعضائها، لكن الهدف الثانوى الذى يتضح إلى حد كبير فيشمل تشجيع حكم القانون من خلال: "نشر معرفة قانون الدول الأعضاء" و"تشجيع العمل الكفء للأنظمة القانونية للدول الأعضاء" و"تشجيع تطوير القانون والتوحيد حينما يكون ذلك مناسبًا"(٢٩). وتشير الأهداف الأخرى إلى تعزيز حقوق الإنسان وتحقيق العدالة فى أنحاء المنطقة.

على جانب الطلب، يشير الكثير من المعلقين إلى أثر إنهاء الحرب الباردة وما نتج عن ذلك من ظهور الكثير من الديمقراطيات الوليدة، بما فيها من محاكم دستورية تسعى إلى محاكاة نظيراتها الأكثر رسوخًا. وساعد سيل من تمويل المؤسسات والحكومات لحلقات البحث القضائية وبرامج التدريب والمواد الدراسية تحت راية برامج "حكم القانون" على توفير الاتصالات الشخصية والفرص الفكرية لهؤلاء القضاة الجدد(٣٠). ومع ذلك يشير فردريك شاور إلى أنه من المرجح أن تكون البلدان التى تسعى إلى التخلص من الماضى الإمبريالى، استعماريًا كان أم شيوعيًا، مهمة إلى حد

كبير لإقامة دستور محلى يشمل مجموعة من القوانين التى تحمى حقوق الإنسان[٣١]. وبذلك فمن المرجح أن يكون اقتراض الأفكار الدستورية أكثر إشكالية من الناحية السياسية من قانون الإفلاس[٣٢].

وبذلك فإنه غالبًا ما تكون المحاكم المفردة شديدة الخصوصية بشأن متى تقترض وممن تقترض. ويقول شاور إن الحكومات التى ترغب فى بيان عضويتها فى مجتمع سياسى وقانونى وثقافى بعينه من المرجح أن تشجع الاقتراض من أعضاء ذلك المجتمع[٣٣]. وفى هذا الصدد، لنبحث ثانيةً ذلك البند فى الدستور الجنوب إفريقى الجديد الذى يطلب من المحكمة الدستورية النظر خارج البلاد. والرسالة الواضحة من الدولة التى تخرج من وضع الدولة المنبوذة خلال سنوات الأبارتايد هى الرغبة فى أن تكون جزءًا من المجتمع القانونى العالمى، وأن تجعل اتساق القانون الدستورى لجنوب إفريقيا مع قانون الأنظمة القانونية الديمقراطية اللبرالية الأساسية واضحًا. وترى المحكمة الدستورية الجنوب إفريقية نفسها أن التحول إلى جزء من الحوار القضائى العالمى أصبح هو شارة الشرعية.

إن هوية المحاكم "المقرضة" أو "المانحة" الأكثر تأثيرًا فى السنوات الأخيرة مذهلة بالقدر نفسه. فقد كانت المحكمة العليا الجنوب إفريقية والمحكمة العليا الكندية على قدر كبير من التأثير، ويبدو أنهما فاقتا فى ذلك المحكمة العليا الأمريكية وغيرها من المحاكم الدستورية الأقدم والأكثر رسوخًا[٣٤]. وربما ينبع تأثيرها، إلى حد ما، من الحقيقة البسيطة القائلة بأنها ليست أمريكية، وبالتالى تجعل تأملها أكثر قبولاً من الجمهور المحلى فى عصر القوة العسكرية والسياسية والاقتصادية والثقافية الأمريكية غير العادية وما يصاحبها من استياء[٣٥]. لكن الأمر المساوى فى الأهمية، إن لم يكن أهم، هو قدرة هذه المحاكم نفسها على فهم وبلورة عمل القضاة الدستوريين فى أنحاء العالم. ويقول شاور إن "أفكار كندا ودستورييها كانوا مؤثرين على نحو ضخم" إلى حد

ما؛ لأنه "يُنظر إلى كندا، على عكس الولايات المتحدة، على أنها تعكس الإجماع الدولى الناشئ وليس باعتبارها موجودة كناشز"(٣٦).

كندا وجنوب إفريقيا ـ إحداهما ديمقراطية قديمة والأخرى ديمقراطية جديدة ـ بهما محكمتان دستوريتان جديدتان (المحكمة العليا الكندية موجودة منذ منتصف القرن التاسع عشر ولكن الدستور الكندى الجديدة تم العمل به فى عام ١٩٩٤ فحسب) تنظر كل منهما فى أنحاء العالم وتتفحص آراء المحاكم الدستورية الزميلة وتكون النتيجة أن كلاً منها تصبح مؤثرة بشكل ضخم. وهنا يكون أكبر اختلاف عن أنماط الاستزراع أو التلاقح القانونية القديمة. وطبقًا لما تقوله القاضية الكندية لورو دوبيه فإن أهم انقطاع عن الماضى هو أن "عملية التأثيرات الدولية تغيرت من التلقى إلى الحوار. إذ لم يعد القضاة يتلقون القضايا من السلطات القضائية الأخرى ثم يطبقونها أو يعدلونها طبقًا لمجال اختصاصهم"(٣٧). بل يشارك قضاة الاستئناف فى أنحاء العالم فى حوار يتسم بالوعى الذاتى(٣٨).

يخلق هذا الوعى الخاص بالتلاقح الدستورى على النطاق العالمى ـ وهو وعى بمن يستشهد من بين القضاة أنفسهم وفخر مصاحب بالرؤية القضائية الكوزموبوليتانية ـ حافزًا لأن يكون الشخص مقرضًا ومقترضًا. بل ترجمت المحكمة الدستورية التايوانية أجزاء ضخمة من سوابقها القانونية إلى الإنجليزية وجعلتها متاحة على موقعها لضمان أن تكون جزءًا من الحوار العالمى(٣٩). وعلاوة على ذلك، يناقش القضاة الدستوريون فى بلدان كثيرة مختلفة، من بينها الولايات المتحدة، بفاعلية وبشكل علنى، مشروعية هذه الظاهرة. فالاقتراض لملء فراغ أو حتى بناء أساس كان شيئًا يجب على المحاكم فى الدول الناشئة أو البلدان التى تحررت حديثًا من الاستعمار أن تفعله منذ فترة بعيدة. والشىء الآخر هو أن يكون لديها نظام قانونى محلى تم تطويره بما يكفى لكى يكون قادرًا على اتخاذ قرار بشأن القضية المنظورة، لكنها بالرغم من ذلك عليها أن تبحث

عن الطريقة التى تجاوب بها القضاة مع قضية مشابهة. والمهم هو الاستفادة من التشاور المقارن أكثر من استعارته.

ونتحول الآن إلى هذا الجدل. أولاً: هل من المشروع لأى قاض أن يرجع إلى السوابق القانونية الأجنبية كى تساعده فى اتخاذ قرار بشأن قضية ما؟ يمكن للقاضى اتخاذ هذه الخطوة فى السر دون الكشف عن التأثر الفعلى للقرار على نتيجة قضية بعينها. لكن فى الأنظمة القانونية الخاصة بالقانون العام نطلب من القضاة تقديم رواية واضحة لهذه العملية فى شكل رأى مكتوب، بالاستشهاد بالقضايا السابقة التى تدعم النتيجة التى تم التوصل إليها والقضايا السابقة المميزة التى لا تدعمها. بل إنه عندما اتُخِذ قرار فى تلك القضايا السابقة بواسطة المحكمة نفسها أو المحكمة العليا نفسها فى النظام القانونى نفسه، فإنها تكون ملزمة باعتبارها سابقة، على الأقل فى أنظمة القانون العام. وفى هذا السياق يصبح الاعتماد على الاستشهاد بالقضايا الأجنبية اعتماداً خاصاً بمشروعية "سلطة الإقناع".

ظهور سلطة الإقناع:

أين ينبغى للمحاكم المفردة رسم خط بين متطلبات نظامها القانونى وموارد المحاكم الأخرى؟ طبقًا لما تقوله القاضية أوكونور، وهى تتحدث فى الجمعية الأمريكية للقانون الدولى، فإنه "بالرغم من أن القانون الدولى وقانون الدول الأخرى نادرًا ما يكونان ملزمين لقراراتنا فى المحاكم الأمريكية، فإن النتائج التى تتوصل إليها البلدان الأخرى والمجتمع الدولى ينبغى أن تمثل أحيانًا سلطة إقناع فى المحاكم الأمريكية. ويُسمى هذا فى بعض الأحيان "ما وراء القضاء"[٤٠]. وينقسم زملاؤها انقساماً حاداً بشأن هذه النقطة. ففى قضية "نايت ضد فلوريدا" – القرار الأخير الذى يرفض طلب القاضى أن تنظر قضيته المحكمة التى استعرض فيها القاضى براير عدداً من

السوابق الأجنبية فى رأيه المخالف ـ قال القاضى كلارنس توماس بحنق: "لو كان هناك أى تأييد لدفاع المتهم فى مجال اختصاصنا، لكان من غير الضرورى لمؤيد الادعاء الاعتماد على محكمة حقوق الإنسان الأوروبية، أو المحكمة العليا الزيمبابوية، أو المحكمة العليا الهندية، أو المجلس الاستشارى"(٤١). من جانبه رد القاضى برايز بأنه بالرغم من أن آراء السلطات الأجنبية غير ملزمة، فإن "الاستعداد لأخذ الآراء القضائية الأجنبية فى الاعتبار فى القضايا المشابهة ليس مستغرباً فى دولة أبدت منذ مولدها 'احتراماً مناسباً لآراء البشرية'"(٤٢).

ليس هذا الحوار بين القاضى توماس والقاضى برايز سوى هجوم ضمن معركة مستمرة. فقد اتخذ القاضى أنطوان سكاليا موقفًا قويًّا من هذه القضية فى عام ١٩٨٨ . ذلك أنه عندما ووجه بأدلة خاصة بالطريقة التى ترى بها البلدان الأخرى عقوبة الإعدام كتب: "يجب ألا ننسى أن دستور الولايات المتحدة هو ما نفسره"(٤٣). وبعد عقد تقريباً، انضم القاضى برايز إلى القضية بشكل مباشر، وإن كان معارضاً. فقد اعترف قائلاً: "نحن نفسر دستورنا، وليس دستور الدول الأخرى. وربما تكون هناك فروق سياسية وهيكلية ذات صلة" بين الأنظمة القانونية الأجنبية والنظام الأمريكى. وبالرغم من ذلك، أشار إلى أن "تجربتهم ربما ... تلقى ضوءاً تجريبيًّا على نتائج الحلول المختلفة لمشكلة قانونية مشتركة ما"(٤٤). وأكد القاضى سكاليا، غير المقتنع، موقفه. إذ أصر على أن "هذا التحليل المقارن غير مناسب لمهمة تفسير الدستور، وإن كان بالطبع ذا صلة، إلى حد كبير، بمهمة كتابة أحد الدساتير"(٤٥).

من جانبها، تشير القاضية روث بادر جنسبرج، وهى تكتب عن الدوافع وراء برامج العمل الإيجابى وما فيها من نقص، إلى تجربة الهند مع العمل الإيجابى، بما فى ذلك قرار اتخذته المحكمة العليا الهندية يفرض سقفاً على عدد من المناصب التى يمكن حجزها للمواطنين المحرومين. وهى تقول: "فى مجال حقوق الإنسان، يمكن لتجربة فى دولة ما أو منطقة ما أن تلهم دولاً أو مناطق أخرى أو تمدها بالمعلومات"(٤٦). وهى

تشير إلى أن المحكمة العليا الهندية أخذت السوابق الأمريكية فى اعتبارها، لكن "الاستعداد نفسه للنظر إلى ما وراء سواحلنا لم يميز قرارات المحكمة التى أعمل فيها". إلا أنها قالت فى كلمة لاحقة عن الموضوع نفسه إن "التغيير يوشك أن يحدث"[٤٧]، حيث استعرضت جهود القاضى أوكونور وأشارت إلى أن القاضى برايز يعلق آماله على حجرة الدراسة المتصلة بالإنترنت التى سوف "تسمح للأساتذة الأمريكيين أو الكنديين أو الفرنسيين أو الهنود بأن يمارسوا "تدريس الفريق" لفصول تُعقد فى الوقت نفسه فى دول مختلفة".[٤٨] وسوف تكون النتائج محسوسة فيما بعد داخل المحاكم.

يرى القضاة المؤيدون لاستخدام سلطة الإقناع أن التوجه بالنظر إلى الخارج يساعدهم فحسب على أداء عمل أفضل فى الداخل، بمعنى أنه يمكنهم مقاربة مشكلة بعينها على نحو أكثر إبداعًا أو برؤية أكثر عمقًا. والقرارات الأجنبية مقنعة لأنها تقدم معلومات ورؤى جديدة يمكن أن تعرض الموضوع فى ضوء مختلف وعلى نحو يمكن تناوله بشكل أفضل[٤٩]. ويقول برايز مرة أخرى عن قضية نايت ضد فلوريدا: "فى هذه القضايا، أخذت المحاكم التى ذكرتها فى اعتبارها المسائل المشابهة تقريبًا بموجب المعايير القانونية المشابهة تقريبًا. وكانت كل محكمة تعتقد أو تفترض أن تلك المعايير تسمح بتطبيق حكم عقوبة الإعدام نفسها. ونتيجة لذلك، أعتقد أن رأيهاد [هكذا] مفيدة وإن لم يكن ملزمًا"[٥٠]. ولنقارن ذلك بما قاله القاضى ألبى ساكس من المحكمة الدستورية بجنوب إفريقيا الذى يقول: "إذا اعتمدت على تصريح لقضاة بعينهم فى المحكمة العليا الأمريكية، فأنا لا أفعل ذلك لأنى أعامل قراراتهم على أنها سوابق يجب تطبيقها فى محكمتنا، بل لأن الآراء العابرة تبرز بطريقة رائعة ومفيدة المشكلات التى تواجه أية محكمة حديثة تتعامل مع يسمى على نحو فضفاض العلاقات بين الكنيسة والدولة. وهكذا فإنه بالرغم من أنها مستمدة من ثقافة قانونية أخرى، فهى تعبر عن قيم ومعضلات بطريقة أجدها مفيدة إلى أقصى حد فى توضيح معنى نصنا الدستورى"[٥١].

يعرض القاضى جنسبرج صياغة أخرى للأساس المنطقى نفسه، حيث يشير إلى أنه بما أن مشكلات "التحيز غير العقلانى والتمييز الطبقى" مشكلات عالمية، فيمكن لكل المجتمعات التعلم بطريقة مفيدة من بعضها فيما يتعلق بالحلول المختلفة(٥٢). وتوضح القاضية شيرلى إبراهامسون، رئيسة المحكمة العليا فى ولاية ويسكونسن والقائدة الفكرية بين قضاة الولاية، أن قضاة محاكم الولايات الأمريكية يبحثون بشكل آلى السوابق القانونية للولايات الشقيقة للحصول على أفكار ورؤى بشأن الأمور المعروضة عليهم، إلا أنهم ينفرون بشكل آلى من النظر إلى السوابق القانونية حتى وإن كانت من جار جغرافى وثقافى قريب جداً مثل كندا(٥٣)، وهى تقول: "نحن بالفعل مقارنون. غير أننا لا نفكر فى أنفسنا على هذا النحو"(٥٤).

حينما يستشهد القضاة بالقرارات الأجنبية باعتبارها مرجعًا مقنعًا، ويكونون مقتنعين إلى حد التقارب الفعلى للقرارات بشأن قضايا بعينها، يبدأ التلاقح الدستورى فى التطور إلى شىء أعمق يشبه الفقه القضائى العالمى الناشئ. وتقول شيرلى إبراهامسون: "عندما تكتب المحاكم من أنحاء العالم آراءً مدروسة جيداً ومحرضة دعماً لموقف مخالف لآرائنا الأمريكية المألوفة، فإننا نحسن صنعًا حين نقرؤها بتمعن ونسجل ملاحظاتنا عليها"(٥٥). وهذه الرغبة البسيطة فى البحث فى أنحاء العالم عن أفكار جيدة، بدلاً من "كون بعض القضاة "مقدمين" للقانون بينما الآخرين "متلقين"له"، تعكس روح التداول الحقيقى العابر للقضاة داخل مجتمع متعدٍ للقوميات يعى ذاته حديثًا(٥٦).

الاختصاص القضائى العالمى الناشئ:

يزيد تلاقحُ الأفكار والسوابق المتزايد بين القضاة الدستوريين فى أنحاء العالم بشكل تدريجى الإجماعَ الدولى الملحوظ على نحو كبير بشأن قضايا عديدة - وهو الإجماع الذى يحمل بدوره أهميته المقنعة. وبذلك، على سبيل المثال، يشير رئيس المحكمة النرويجى سميث إلى ضرورة "مقارنة مزايا الوحدة القانونية الدولية فى

المجالات القانونية المختلفة بضرورة حماية الأساس القانونى للثقافات القومية والمحلية"[٥٧]. وبشكل أوسع، ومع افتراض أسباب أنماط بعينها من الاستزراع القانونى، يقول شاور إن الأفكار التى تُرى على أنها قريبة من الإجماع الدولى الناشئ من المرجح أن تكون أكثر تأثيراً على المستوى الدولى"[٥٨].

تقدم القاضية إبراهامسون وصفًا للطريقة التى ظهر بها ذلك الإجماع بشأن مسألة تعريف الموافقة عن علم على إجراء طبى ما. وهى تشير إلى أن "المحاكم ... فى أنحاء العالم تكافح من أجل موازنة القيم التى هى جزء لا يتجزأ من المبدأ: الاستقلال الفردى مقابل الإدارة الكفء لأنظمة العدالة والرعاية الصحية"[٥٩]. ولدى المحكمة العليا الأمريكية سابقة واضحة ترسخ معياراً معيَّنًا للموافقة عن علم، حيث يقوم على تصور لـ"المريض الحصيف". ومع ذلك فإنه خارج الولايات المتحدة، انتهت المحكمة الدستورية الألمانية ومحكمة استئناف أسترالية ومحكمة استئناف كندية جميعًا، بعد أخذ آراء المحكمة العليا الأمريكية فى الاعتبار، إلى أن معيار المريض الحصيف لا يحقق نجاحاً كافيًا وتبنت بدلاً منه معياراً موضوعيًا يبحث بشكل محدد فيما إذا كان المريض الفرد يفهم المخاطر المحددة لأحد الإجراءات الطبية المطلوب منه الخضوع له[٦٠]. ويقدم القاضى براير مثالاً آخر. والقضايا التى يستشهد بها فى معارضته فى قضية "نايت ضد فلوريدا" تستشهد كل منها بالأخرى فى الوصول إلى النتيجة نفسها تقريبًا بشأن عدم جواز إعدام المتهم المحكوم بعد التأجيل غير العادى الذى استمر عشرين عامًا"[٦١].

ومع ذلك فإنه فى حالات كثيرة من الأرجح أن يصل القضاة إلى إجماع بشأن القضايا ذات الصلة من أنحاء العالم عند التشاور بشأن موضوع معين وليس إجابة معينة أو موقف معين. وكما يشير رئيس المحكمة السابق سميث، فبالرغم من أن القضاة الأفراد يمكن أن يقدِّروا الوحدة الدولية، فإن عليهم كذلك أن يأخذوا فى اعتبارهم مدى الاعتبارات القومية على نحو محدد التى من المرجح أن تؤدى بهم إلى

الانحراف عن قرارات زملائهم القضاة بقدر ما تجعلهم يتطابقون معها. وبهذا المعنى، يشير نشوء فقه قانون عالمى أكثر إلى وجود الحوار النشط بين قضاة العالم القائم على عدد محدود من السوابق بشأن أى موضوع بعينه. وليست إجابة أحد هى الصحيحة؛ فمبادئ التعددية والاختلاف المشروع تسود من جديد. وبالرغم من ذلك فإن عدم المشاركة فى هذا الحوار يمكن أن تقضى على تأثير أية محكمة قومية مفردة[٦٢].

٢ - نحو مجتمع عالمى لقانون حقوق الإنســان:

بما أن جيوبًا من فقه القانون العالمى آخذة فى الظهور، فمن الأرجح أن تشمل قضايا حقوق الإنسان الأساسية. ومع ذلك فربما تشعر المحاكم، إلى حد كبير، برابطة مشتركة معينة تربطها ببعضها عند الفصل فى قضايا حقوق الإنسان، لأن هذه القضايا تنطوى على وظيفة قضائية جوهرية فى بلدان عديدة فى أنحاء العالم. وهى تطلب من المحاكم حماية الأفراد من إساءة استغلال سلطة الدولة، وتطالبها بتحديد المستوى المناسب للحماية فى ضوء مصفوفة معقدة من الحاجات والتوقعات التاريخية والثقافية والسياسية. ولا بد أن تكون القرارات الفعلية على قدر مرتفع من الصبغة الفردية[٦٣]. لكن من المؤكد أن عملية غربلة الحقوق والسلطات والمزايا وموازنتها تعبر الحدود.

علاوة على ذلك، فإن قضايا حقوق الإنسان الأساسية هذه لا تنظمها الدساتير القومية فحسب، بل كذلك معاهدات حقوق الإنسان الدولية. وعادةً ما يقع تفسير كل من هذه المعاهدات وتطبيقها على عاتق محكمة دولية ما، هى بصورة عامة من إنشاء المعاهدة نفسها. وعندما تنضم هذه المحاكم إلى خليط من المحاكم الدستورية القومية تكون النتيجة مجتمعًا عالميًا بحق من المحاكم والقانون.

المحكمة الدولية التى يُستشهد بها أكثر من غيرها هى محكمة حقوق الإنسان الأوروبية. وتطرح الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان فهرسًا ضخمًا لحقوق الإنسان وتخلق آلية معقدة لتنفيذ القانون للسماح للأفراد والجماعات بالتقدم بشكاوى ضد حكوماتهم القومية. وتجبر المعاهدة فى الوقت الراهن كل الدول الموقعة على الاعتراف بحق الالتماس هذا والاختصاص الإجبارى لمحكمة حقوق الإنسان الأوروبية(٦٤).

كشأن محكمة العدل الأوروبية، التى سبق الحديث عنها، نجحت محكمة حقوق الإنسان الأوروبية فى تحويل بطاقة بياناتها الفارغة إلى بطاقة مكتظة بالبيانات. فقد أعلنت نص مبادئها، وهو الاتفاقية الأوروبية، "أداةً دستوريةً للنظام العام الأوروبى فى مجال حقوق الإنسان" ونجحت فى ترسيخ نفسها باعتبارها مفسرًا حصريًا لبنود الاتفاقية(٦٥). وبدأت تشهد أحكامها وهى تغير شكل القانون المحلى، من خلال المراجعة التشريعية والمرسوم الإدارى وكذلك القرار القضائى(٦٦). كما كان لها أثر على المحاكم القومية، حيث أطلقت حوارًا رأسيًا حقيقيًا بين القضاة القوميين وقضاة محكمة حقوق الإنسان الأوروبية(٦٧).

بل إن الأمر الأضخم هو أن محكمة حقوق الإنسان الأوروبية أصبحت مصدرًا للبيانات الرسمية بشأن قانون حقوق الإنسان بالنسبة للمحاكم القومية التي لا تخضع لسلطتها بشكل مباشر، إما لأن دورها كمفسر للاتفاقية الأوروبية لم يُعترَف به باعتباره أمرًا خاصًا بالقانون المحلى، أو لأن دولة المحكمة القومية ليست جزءًا من الاتفاقية الأوروبية أصلاً، وهو الأمر الذى يبعث على قدر أكبر بكثير من الدهشة. وقد استشهدت المحكمة العليا الجنوب إفريقية بقرارات محكمة حقوق الإنسان الأوروبية فى قرارها الذى يجد أن حكم الإعدام غير دستورى بموجب الدستور الجنوب إفريقى(٦٨). وبالمثل استشهدت المحكمة العليا الزيمبابوية بقرارات محكمة حقوق الإنسان الأوروبية لتأييد تصميمها على أن العقوبة البدنية لشخص بالغ تمثل عقوبة قاسية وغير عادية وأن العقوبة البدنية للحدث غير دستورية(٦٩)؛ ولجأت المحكمة العليا الإسرائيلية إلى قرار

محكمة حقوق الإنسان الأوروبية فى قضية "أيرلندا ضد المملكة المتحدة" لتقرر أن أساليب التحقيق التى تستخدمها وكالة الأمن الداخلى تشوبها المعاملة "غير الإنسانية والمهينة" وهى محظورة لهذا السبب[٧٠]. واعتمد مجلس شورى الملك البريطانى، الذى انعقد بصفته المحكمة الدستورية الجامايكية، على قرار محكمة حقوق الإنسان الأوروبية فى قضية "سورينج ضد المملكة المتحدة" (وكذلك القرار الذى اتخذته لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة) لتحويل عقوبة إعدام جامايكية إلى السجن المؤبد[٧١]. ووثّق ج.ج. ميريلز كذلك أمثلة عديدة قبلت فيها محكمة الأمريكتين لحقوق الإنسان ولجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة التفكير ومناهج البحث التأويلية التى وضعتها فى البداية المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان[٧٢]. وعند استعراض هذه القضايا، وصف أحد المعلقين محكمة حقوق الإنسان الأوروبية بأنها "نوع من محكمة حقوق الإنسان العالمية" التى تقتبس المحاكم أحكامها بشكل كبير وتقبلها[٧٣].

المذهل بالطبع هو أن محكمة حقوق الإنسان الأوروبية لا تتمتع بسلطة رسمية على المحاكم. وقراراتها ذات سلطة إقناعية فحسب - فالأهمية التى تُعطى لها هى من باب احترام مشروعيتها وحرصها ونوعية القضاة فى أنحاء العالم المشاركين فى مشروع مشترك لحماية حقوق الإنسان. وقد أورد المعلقون تفسيرات مختلفة لهذه الظاهرة، من بينها أحكام القانون المحلى والقانون الدولى[٧٤]، وزيادة النشر ومن ثم توفر قرارات حقوق الإنسان[٧٥]، والإحساس المتزايد بأن البلدان الأخرى تأخذ معاهدات حقوق الإنسان مأخذ الجد، وهو المعنى الذى عززه الخطاب العالمى بشكل واضح المحيط بقانون حقوق الإنسان[٧٦].

المحكمة العليا النرويجية لها رؤية لافتة للانتباه بشكل كبير، حتى داخل أوروبا. وقد أشار رئيس المحكمة سميث وهو يكتب فى عام ١٩٩٨ إلى أن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان "كما تطبقها محكمة ستراسبورج توشك أن تصبح ملحقًا أساسيًّا لحقنا التقليدى فى مراجعة التشريع"[٧٧]. كما أشار إلى أن الحقوق المحمية فى

الاتفاقية أوضح من تلك التى يعددها الدستور النرويجى، وأن الأولوية النسبية للأحكام القومية والدولية ما زالت غير واضحة. ومع ذلك فقد انتقلت المحكمة النرويجية من مجرد تقرير أن التشريع النرويجى ليس مناقضاً للاتفاقية إلى إدخال قرارات محكمة حقوق الإنسان الأوروبية، "إلى جانب [تفسيرها الديناميكى] للاتفاقية" باعتبارها "مصادر قانونية مهمة فى التوصل إلى قراراتها"[٧٨]. وهو يضيف أنه من الممكن تأكيد أولوية واضحة لمجموعة من الأحكام على غيرها؛ وفى بعض الأحيان تكون الأولوية للأحكام الدولية، لكن فى حالات أخرى بلغت المحكمة الحد فى تطبيق بنود حقوق الإنسان فى قراراتها "دون أن يكون لها دعم أكبر فى التشريع الحالى"[٧٩].

هنا يوجد نظام من القيود والتوازنات الرأسية. وتحترم المحاكم القومية المحكمة المتعدية للقوميات وتتفاعل معها، لكن إلى حد معين. وعندما ينتقل حكم دولى نام، كما تنشره إحدى المحاكم المتعدية للقوميات، لمسافة بعيدة جداً عن الإجماع الديمقراطى المحلى السائد، لن تحذو المحاكم القومية حذوها. وهذا النظام أشد ما يكون تطوراً وتنقيحاً فى الاتحاد الأوروبى، الذى ننتقل إليه الآن.

٣ - دور المحاكم القومية فى بناء
النظام القانوني للجماعة الأوروبية:

بُنى النظام القانونى للجماعة الأوروبية، الاتحاد الأوروبى الآن، من خلال قرارات محاكم قومية أدنى تُرسل إلى محكمة العدل الأوروبية. وكانت تلك المحاكم الأدنى لا تعتبر محكمة العدل الأوروبية محكمة عليا، بل محكمة متعدية للقوميات، تلتف فى كثير من الأحيان حول محاكمها العليا، وعلى الأقل فى المعارضة الواضحة لآراء السلطة التنفيذية فى دولها[٨٠]. وانتهزت محكمة العدل الأوروبية الفرصة كى تضع أساساً لما كان يُسمَّى فى الأصل "نظام قانونى جديد"، كانت فيه معاهدة روما وجزء كبير من

التشريع الذى تمت الموافقة عليه فى بروكسل "قابلة للتنفيذ" directly effective (أو كما يقول الأمريكيون self-executing) وبذلك يمكن للأفراد الاستعانة بهم فى المحاكم القومية[٨١]. وكانت النتيجة تمكين المتقاضين الأفراد والمحاكم القومية الأدنى من إلزام الحكومة (السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية) بتوصياتها الدولية.

فى النهاية أدركت المحاكم القومية الأعلى، وخاصةً المحاكم الدستورية، أن سلطتها تتآكل وردت الهجوم. وكانت النتيجة ما أسمته المحكمة الدستورية الألمانية "الشراكة التعاونية" بين محكمة العدل الأوروبية والمحاكم القومية العليا. وهذه علاقة تحددها كل محكمة بأخرى وتقوم بشكل واضح على كفاءات كل من الكيانين فى القانونين المحلى والدولى.

ركز جيل جديد من البحث العلمى على البواعث التى تدفع المحاكم القومية إلى التحالف مع محكمة العدل الأوروبية، حيث يشير إلى التباين فى استعداد كل من المحكمتين المختلفتين داخل البلد نفسه والمحاكم فى البلدان المختلفة لإرسال الإحالات إلى محكمة العدل الأوروبية والامتثال للأحكام الناتجة عن ذلك. والأمر الأكثر إثارة للذهول بشأن تلك النتائج هو المدى الذى بلغته المحاكم القومية المحددة على نحو مستقل ليس عن المحاكم القومية الأخرى فحسب، بل كذلك عن السلطتين التنفيذية والتشريعية فى حكومات كل منها[٨٢]. فعلى سبيل المثال، أصرت محكمة مالية ألمانية دنيا على اتباع حكم لمحكمة العدل الأوروبية فى مواجهة معارضة قوية ليس من محكمة مالية أعلى فحسب، بل كذلك من الحكومة الألمانية[٨٣]. وقبلت محكمة النقض سيادة قانون الاتحاد الأوروبى، اتباعًا لحكم محكمة العدل الأوروبية، حتى فى مواجهة تهديدات من المجلس التشريعى الفرنسى بحرمانها من اختصاصها وسط اتهامات قديمة بالحكم بواسطة القضاة government par juges[٨٤]. وألغت المحاكم البريطانية المبدأ المقدس الخاص بالسيادة البرلمانية، وأصدرت أمرًا يحول دون حدوث أثر قانون بريطانى انتظارًا للمراجعة على المستوى الأوروبى[٨٥].

ربما لا يكون هذا العمل القضائى ملحوظًا فى السياق المحلى. إلا أنه بشكل خاص فى الأيام الأولى من بناء الجماعة الأوروبية، كانت الخطوات نحو المزيد من إدماج معاهدة روما تعتبر قرارات خاصة بالسياسة الخارجية تتخذها السلطة التنفيذية على أساس من حسابات المزايا والعيوب النسبية بين الدول الأعضاء المتنافسة. فكيف إذن نفسر السبب فى عدم اصطفاف المحاكم القومية وراء السلطة التنفيذية وانتظار التوجيهات؟ كانت دوافع تلك المحاكم القومية المختلفة متعددة: الرغبة فى "التمكين"[٨٦]، أو التنافس مع المحاكم الأخرى من أجل الهيبة والنفوذ النسبيين[٨٧]، أو الرأى المعيَّن بخصوص القانون الذى يمكن تحقيقه باتباع سوابق الجماعة الأوروبية بتجاوز السابقة القومية،[٨٨] أو الرغبة فى تحقيق ميزة لدائرة بعينها من المتقاضين، أو عدم الإضرار بها على أقل تقدير[٨٩].

ربما يقلل مراقبون كثيرون من أهمية تجربة المحاكم القومية فى الاتحاد الأوروبى، إما باعتبارها ظاهرة فريدة أو باعتبارها أكثر شبهًا بتجربة محاكم الولايات فى العقود الأولى من عمر الولايات المتحدة منها بالمحاكم المعاصرة فى أنحاء العالم. ومن الممكن بالتأكيد أن الاتحاد الأوروبى دولة فدرالية ناشئة، غير أن الفدرالية عفَّى عليها الزمن فى الوقت الراهن بين الحكومات الأعضاء. والأهم بالنسبة للمقولة التى نقدمها هنا هو أن الرؤية الفدرالية للاتحاد ترفضها المحاكم القومية الرائدة التى تنظر إلى نفسها على أنها ما زالت تتفاعل مع محكمة متعدية للقوميات وليس محكمة فدرالية. وقد شكلت هى ومحكمة العدل الأوروبية نظامًا قانونيًا أوروبيًا هو نموذج محتمل للعلاقات بين المحاكم القومية والدولية فى أنحاء العالم.

المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية Bundesverassungsgericht (BvG) على وجه الخصوص لها تاريخ طويل من الاشتباك مع محكمة العدل الأوروبية وتحديها باعتبارها محكمة مساويةً لها وليست أعلى منها[٩٠]. وفى القرار الحديث الخاص بقضية "برانر ضد معاهدة الاتحاد الأوروبى"[٩١] ـ وهى القضية التى تحدت دستورية

معاهدة ماستريخت - اقترحت المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية صراحةً "علاقة تعاونية" مع محكمة العدل الأوروبية سوف تقيم بمقتضاها المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية عتبة من الضمانات الدستورية، وتنظر محكمة العدل الأوروبية تطبيق هذه الضمانات وغيرها على أساس كل قضية على حدة[٩٢]. وداخل هذه العلاقة يكون على المحكمتين ضمان أن قانون الاتحاد والقانون القومى يحظيان بالقدر المناسب من الاحترام من جانب المؤسسات الحكومية على نحو أشد ما يكون مباشرة داخل اختصاصها والاعتراف بـ"التأثير المتبادل" لكل منهما على الآخر[٩٣].

كانت المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية الأكثر صراحةً وربما الأكثر جزمًا فى علاقتها مع محكمة العدل الأوروبية، إلا أنها ليست وحدها، حيث تحظى بتأييد المحاكم العليا الإيطالية والفرنسية والبلجيكية بأشكال أكثر براعة[٩٤]. وسوف يستمر شد الحبل بين محكمة العدل الأوروبية وكل المحاكم القومية، العليا والدنيا، حتى فى الوقت الذى تصبح فيه علاقاتها واختصاصاتها متداخلة إلى حد كبير. لكن كما أعلنت المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية أن الاتحاد الأوروبى ليس "كونفدرالية" وإنما "مجتمع دول"[٩٥]، كذلك فإن أحسن ما يوصف به نظامه القانونى هو أنه مجتمع محاكم. وداخل هذا المجتمع، كل محكمة قيد على الأخرى، غير أنها ليست قيداً حاسماً؛ فالمحاكم تؤكد دعاواها من خلال حوار من القرارات الإضافية التى تدل على المعارضة أو التعاون. وهو حوار النزعة الدستورية داخل إطار على درجة واضحة من التقليدية من القانون الدولى، ذلك الإطار الذى يمكن أن تتبناه وتعدله المحاكم فى أنحاء العالم[٩٦].

٤ – التعاون والصراع القضائيان في التقاضي المتعدي للقوميات:

يخلق الاقتصادُ العالمىُ المقاضاةَ العالميةَ. فعندما يكون بالإمكان تُصَنَّع مكوِّنات المنتجات فى ثلاث بلدان مختلفة، ويتم تجميعها فى بلد رابع، وتُسَوَّق وتوزَّع فى خمس

أو ست بلدان أخرى، فإن عدد المحاكم الخاصة بحل المنازعات يتزايد بسرعة، مما يدفع المتقاضين إلى العراك بشدة على الاختصاص القضائى واختيار المحكمة وكذلك على الأسباب الجوهرية التى تنطوى عليها الدعوى. وكانت هذه المعارك منذ فترة طويلة موضوع القانون الدولى الخاص؛ كما أنها شجعت نمو التحكيم التجارى الدولى.

ومع ذلك، فإن السؤال الذى يواجه القضاة فى أنحاء العالم الآن، كما يقول القاضى ستيفن براير، هو: كيف "نساعد الأنظمة القانونية العالمية على أن تعمل معًا بانسجام وليس بسوء فهم كل منها لأغراض الآخر؟"(٩٧). وعلى نحو أكثر شجاعة، فسر القاضى جويدو كالابريسى بالدائرة الثانية بمحكمة الاستئناف الأمريكية قانون الاكتشاف كما يلى: يتأمل القانون الأمريكى التعاون الدولى، و"يفترض هذا التعاون وجود حوار مستمر بين الجهات التى تفصل فى القضايا فى المجتمع العالمى"(٩٨) لا يفرق بين المحاكم الأمريكية والمحاكم الفرنسية والمحاكم الألمانية والمحاكم اليابانية والمحاكم الدولية المتحدة. وهو يتخيل ببساطة المحاكم - تلك الجهات التى تفصل فى القضايا الخاصة بالمجتمع العالمى الواحد - وهى تحل المنازعات وتفسر القانون وتطبقه كأفضل ما يمكنها. إنها رؤية خاصة بنظام قانونى عالمى لم تضعه المحكمة العالمية فى لاهاى، بل المحاكم القومية التى تعمل معًا فى أنحاء العالم.

ومع ذلك فليست العلاقات المتعدية للقضاء فى هذا النظام منسجمة باستمرار. فعلى العكس من ذلك يتصل القضاة ببعضهم البعض بشكل أكثر مباشرة وعلى نحو مألوف أكثر، بطرق يمكن أن تخلق الفرص لكل من التعاون والصراع. وتميز هذه التوليفة من التعاون النشط والصراع القوى انتقال من المجاملة بين ما يسميه القاضى براير "أنظمة العالم القانونية"، التى يرى فيها القضاة بعضهم بعضًا على أنهم يعملون فى ميادين متساوية ولكنها مميزة، إلى افتراض وجود نظام متكامل. ويقوم هذا الافتراض بدوره على تصور الاقتصاد العالمى الواحد الذى تكون فيه الحدود غير

مناسبة لمقتضى الحال بشكل كبير، ونظام قانونى مصاحب يمكن فيه للمتقاضين الاختيار من بين المحاكم المتعددة لحل نزاع ما. ومع ذلك فمن المفارقة أنه بينما يقتضى افتراض عالم من الدول ذات السيادة المنفصلة الاتفاق والإذعان الدورى فيما بينها، فإن افتراض النظام المتكامل يعتبر الاحترام المتبادل أمرًا مسلَّمًا به ويركز بدلاً من ذلك على مدى جودة عمل ذلك النظام. وهذا تحول من المرجح أن يؤدى إلى مزيد من الحوار، لكن إلى قدر أقل من الإذعان.

هناك ثلاث تطورات مكنت نمو التعاون القضائى فى التقاضى المتعدى للقوميات وميزته. أولاً: تعدِّل المحاكم الفكرة العامة الخاصة بالمجاملة الدولية، أو مجاملة الدول، كى تتناسب مع حاجات المحاكم المحددة. والنتيجة هى ظهور مبدأ المجاملة القضائية الأكثر ضيقًا. ثانيًا: غالبًا ما يصاحب هذه العملية قيام القضاة بالضرورة بتقييم استقلال الزملاء القضاة فى الدول الأخرى وجودتهم. ثالثًا: يتفاوض القضاة مع بعضهم البعض بالفعل لتحديد أى المحاكم القومية ينبغى أن تسيطر على أى جزء من الدعاوى القضائية.

التعاون والصراع القضائيان: ظهور المجاملة القضائية:

"مجاملة الدول" مفهوم قضائى وسياسى جدير بالاحترام. وهو يعنى فى أشهر صيغه القانونية الاحترام الواجب لقوانين الدول الأخرى وأفعالها بموجب العضوية المشتركة فى النظام الدولى - وهو افتراض خاص بالاعتراف الذى يزيد على الاحترام لكنه يقل عن الإلزام[٩٩]. وقد استعانت به المحاكم فى سياقات مختلفة كثيرة وبمعانٍ مختلفة كثيرة لتبرير كل شىء من الإذعان للسلطة التنفيذية فى قرارات تمس العلاقات الخارجية إلى تنفيذ الأحكام الأجنبية[١٠٠]. وهو ينشأ باستمرار فى عدد متزايد من القضايا التى يجب فيها على المحاكم أن تقرر أين يجب نظر القضية: فى الداخل أم فى الخارج. وبشكل أصح، لا بد أن تقرر ما إذا كانت ستنفذ بنود العقد الابتدائى بين

متقاضيين تجاريين يختاران محكمة بعينها لنظر المنازعات؛ وأى المحاكم ستكون هى الأنسب لشروط جمع الأدلة وتقليل المسافات التى يقطعها الشهود إلى أدنى حد ممكن وتعظيم معرفة القاضى الخاصة بالقانون القابل للتطبيق، وكيفية تحديد أى تقاض ينبغى أن يمضى قدمًا فى القضايا التى قاضى فيها المدعى المدعى عليه فى بلد وقاضى المدعى عليه المدعى فى بلد آخر بشأن المنازعات نفسها. وبما أن المحاكم تتصارع مع مثل هذه المسائل، فهى تضع تصورات أكثر تحديداً وتدرجًا للمجاملة القضائية(١٠١).

تمثل المجاملة القضائية الإطار والقواعد الأساسية للحوار العالمى بين القضاة فى سياق الحوار العالمى. وهى ذات أربعة خيوط مميزة.

أولاً: احترام المحاكم الأجنبية كمحاكم وليس مجرد أحد أوجه حكومة أجنبية ما، ومن ثم احترام قدرتها على حل المنازعات وتفسير القانون وتطبيقه بأمانة وكفاءة(١٠٢).

ثانيًا: الاعتراف ذو الصلة بأن المحاكم فى الدول المختلفة لها الحق فى نصيبها العادل من المنازعات ـ باعتبارها متساوية فى العمل العالمى الخاص بإصدار الأحكام وكأدوات لـ"الاهتمام المحلى" القوى "باتخاذ قرارات بشأن الخلافات ذات الصبغة المحلية فى الداخل"(١٠٣).

ثالثًا: التأكيد الواضح على الحقوق الفردية والدور القضائى فى حمايتها(١٠٤).

رابعًا: استعداد أكبر للتصادم مع المحاكم الأخرى إذا دعت الضرورة، كجزء أصيل من المشاركة كأنداد فى المشروع المشترك، بالرغم من أن ذلك يبدو متناقضاً.

لتوضيح الطرق التى يتم بها ترجمة الفكرة العامة للمجاملة الدولية إلى سياق قضائى أكثر تحديداً، من المفيد بحث الطريقة التى تتعامل بها المحاكم الأمريكية مع الوضع عندما يستدير مدعى عليه أمامها فى قضية أمريكية فجأة ويرفع القضية نفسها فى محكمة أجنبية. هل ينبغى السماح للقضيتين بالمضى قُدُمًا، بشأن الحقائق نفسها

لكن أمام قضاة مختلفين وفى إطار أنظمة قانونية مختلفة؟ أم ينبغى إجبار المتقاضين على رفع الدعوى فى محكمة واحدة؟.

عالجت محكمة الاستئناف الأمريكية للدائرة الخامسة هذه المسألة مؤخراً، فى قضية رفع فيها مصنع أمريكى للأحذية الرياضية دعوى ضد موزعه اليابانى فى محكمة أمريكية لمخالفة العقد[١٠٥]. وكانت الشركة اليابانية قد وافقت على المحكمة الأمريكية فى اتفاقية التوزيع. ومضى الطرفان فى إجراءات التقاضى، حيث طلب كل منهما الوثائق وشهادة الشهود من الآخر. وبعد ستة أشهر رفعت الشركة اليابانية فجأة قضية موازية فى محكمة يابانية، حيث اتهمت الشركة الأمريكية بمخالفة العقد. وبعد ذلك طلبت الشركة الأمريكية من المحكمة الأمريكية إصدار أمر قضائى يحظر على الشركة اليابانية رفع الدعوى فى محكمة يابانية.

فى هذه القضية، انتهت محكمة الدائرة، عند تطبيق معيار المجاملة الحر، إلى أن القضية اليابانية ستكون "تكراراً عبثيًا للجهد" وأن المتقاضى اليابانى سعى فى المقام الأول للتحرش بالمتقاضى الأمريكى ولتعطيل حل القضية[١٠٦]. وبالنسبة للمجاملة، أكدت المحكمة أن هموم المجاملة تم إرضاؤها فى غياب ما يدل على أن الأمر القضائى الذى يحظر رفع الدعوى فى محكمة أخرى سوف يمثل خطراً فعليًا على العلاقات بين الولايات المتحدة واليابان. ولو لم يتم عرض الأدلة المحددة على هذا الخطر لرفضت المحكمة "مطالبة المحكمة المحلية الخضوع أمام فكرة المجاملة الغامضة وكلية القدرة فى كل مرة يجب عليها فيها تقرير ما إذا كانت ستحظر الإجراء الخارجى أم لا"[١٠٧]. وقد أوقف هذا الحكم القضية اليابانية، ليس لأنه لا بد للمحكمة اليابانية من تنفيذ الحكم الأمريكى، بل لأنه إذا واصل المتقاضى اليابانى فى رفع قضيته فى اليابان فسيخالف أمر المحكمة الأمريكية ويخضع لغرامات أو حتى حكم آلى ضده فى القضية الأمريكية.

الشيء المعرَّض للخطر هنا، باللغة القانونية، هو القرار. فهل ينبغي للمحكمة أن تبدأ من افتراض أن الخلاف والامتياز الدبلوماسي الذي يُحكَم فيه على رفع دعوى في نظام قانوني أجنبي بشكل آلي على أنه إهانة للدولة ككل؟ أم ينبغي أن تفترض المحكمة هوية أساسية للمصالح القضائية المتعدية للقوميات في حل القضايا بأسرع وأكفأ ما يمكن؟ وإذا كان الهدف هو حل القضايا بأسرع ما يمكن، فحينئذ لا ينبغي الإساءة للمحكمة اليابانية بالتدخل في اختصاصها من خلال إصدار محكمة أمريكية أمراً قضائيًا يحظر رفع الدعوى فيها؛ وينبغي عليها بدلاً من ذلك المشاركة في الاهتمام نفسه فيما يتعلق بتكرار الجهد والتحرش بالمتقاضين الفرديين، وهم في هذه القضية المدعى الأمريكي.

قطعت محكمة الاستئناف الأمريكية للدائرة السابعة شوطًا بعيداً في تحطيم الحواجز بين الأنظمة القانونية الأجنبية والمحلية في هذا المجال من القانون. ويقول القاضي ريتشارد پوزنر إن ظهور ما هو "عالم واحد ...إلى حد كبير" يشير إلى أن القواعد المحلية لـ"الحد من الازدواج القضائي" يجب تطبيقها في الخارج كذلك[١٠٨]. وهو بذلك يصر على أنه بدلاً من الإذعان لفكرة المجاملة المجردة، ينبغي أن تطالب المحكمة بوضع "بعض اللحم الإمبريقي على الهيكل العظمي النظري" وتصر على أدلة الضرر الواضحة على العلاقات الثنائية[١٠٩]. وبدون إشارة صريحة إلى هذا الضرر من وزارة الخارجية في البلد المعنى، تكون المحكمة حرة في السير في القضية على النحو الذي تقرره بما يحقق أكبر مصلحة للعدالة[١١٠].

سوف يسمع مراقبون كثيرون، في هذا البلد وفي الخارج، هذا الطلب على أنه تهديد باستعمال القوة - أي تأكيد على أنه ينبغي أن تتلقى المحاكم الأجنبية القليل من الإذعان شأنها شأن محاكم الولايات ومن ثم تكون المحاكم الفدرالية الأمريكية الآن حرة في الإصرار على الاختصاص الحصري بشأن كل القضايا المتعدية للقوميات مع وجود اتصال بالولايات المتحدة. والواقع أن غالبية المعلقين على المجاملة القضائية

يقولون إن المجاملة بين محكمة وأخرى تتطلب إذعانًا أكثر وليس أقل بشأن أسس التبادل[١١١]. ويشير هذا التفكير إلى أن المحاكم الأمريكية نفسها المستعدة لمنع التقاضى فى الخارج لن تكون مستعدة للسماح للمحاكم الأجنبية بالاستيلاء على القضايا التى كان يمكن المجىء بها كذلك إلى الولايات المتحدة.

الأمر الصحيح بشكل مؤكد هو أن القضاة الأمريكيين لم يتحاشوا الصراع مع إخوانهم الأجانب. وفى القضية نفسها التى كتب فيها القاضى كالابريسى بحماس على الحوار القضائى، اتهمه عضو اللجنة المحاور بالتدخل الواضح فى النظام القانونى الفرنسى[١١٢]. وفى مثال آخر، تصدى القاضى ريتشارد أوين من المنطقة الجنوبية بنيويورك لقاض من هونج كونج بشأن قضية تداول بناءً على معلومات من الداخل. وفى رفض من القاضى أوين لنقل الاختصاص القضائى إلى محكمة نيويورك، أعلن: "لن أفعل هذا. فأنا قاض أمريكى وهذه وكالة أمريكية وسوف أحتفظ بالاختصاص القضائى وسوف أوجه الأداء لخزينة المحكمة payment into court [قيام المدعى عليه بإيداع المبلغ المعترف به خزانة المحكمة لحساب المدعى]"[١١٣]. وفى تفسيره، كان المدعى عليه فى قضية نيويورك يؤيد المقاضاة فى هونج كونج على أساس أن "هناك فى هونج كونج يعطونك بالفعل وسامًا لعمل هذا النوع من الأشياء"[١١٤]. ومن جانبه أشار القاضى جوردون كرادن فى هونج كونج أن "هذه المحكمة سوف تتخذ أى خطوات فعالة متاحة من الناحية القانونية بموجب قانون هونج كونج للتعامل مع السلوك التجارى غير المشروع أو غير المسئول أخلاقيًا ... وعندما لا ينشأ وضع تضارب القوانين ... ينبغى مقاربة النزاع فى روح من المجاملة القضائية وليس المنافسة القضائية"[١١٥]. وبالمثل، فى حالة القضية التى سنناقشها فيما بعد، تجاهل القاضى پوزنر احتجاجًا من لجنة التأمين الفرنسية، التى استنكرت وصف محكمة محلية أمريكية لمحكمة تجارية فرنسية باعتباره "مهينًا"[١١٦].

ومع ذلك، فعلى الرغم من أن الاستعداد للتغلب على الصراع قد يبدو متناقضًا، فهو يعكس حقيقة التفاعل المستمر. والدليل على ذلك هو الاستعداد المتساوى من جانب المحاكم الأمريكية التى تتبنى المعيار الليبرالى الخاص بالمجاملة لأن تأمر بوقف الإجراءات الأمريكية لمصلحة الإجراءات الأجنبية حين تميل الكفة لمصلحة المحكمة الأجنبية(١١٧). وهكذا فإن الرسالة الواضحة لتمييز الدائرة الخامسة فى القضية بين المدعى الأمريكى والمدعى عليه اليابانى هى أنه إذا كان المتقاضى اليابانى قد رفع الدعوى أولاً فى اليابان وبدأت إجراءات القضية هناك، فسيكون المتقاضى الأمريكى مذنبًا بفرضه عبئًا لا داعى له على المحكمتين والمتقاضى اليابانى إذا رفع الدعوى لاحقًا فى الولايات المتحدة. وبقاء التقاضى فى هذه القضايا لمصلحة محكمة أجنبية امتداد طبيعى لقرار المحكمة العليا الأمريكية فى عام ١٩٧٢ بأنه لم يعد بإمكان المتقاضين الأمريكيين توقع الحصول على ضمان قدرتهم على رفع الدعوى فى الولايات المتحدة إذا كانا مشاركين فى عمل تجارى متعدى للقوميات وتعاقدوا على نظر المنازعات فى محكمة أجنبية(١١٨). وقد رفض صراحةً "المفهوم المحلى القائل بأنه لا بد من حل كل المنازعات طبقًا لقوانيننا وفى محاكمنا"(١١٩).

ربما كان القضاة فى أماكن أخرى من العالم أقل جزمًا من إخوانهم الأمريكيين، لكن الكثيرين منهم يبدءون فى الاعتراف بالتزاماتهم نحو مجتمع المتقاضين خارج حدود اختصاصهم القضائى الداخلى. وكما يقول رئيس المحكمة العليا الكندية چيرار لافوريست، وهو يشرح قرارًا بتطبيق قانون أجنبى وليس قانون المحكمة: "تفهم المحكمة الاختصاص القضائى ليس باعتباره تطبيقًا للقانون المحلى، بل من أجل راحة المتقاضين، بهدف الاستجابة للحراك الحديث فى النظام الاقتصادى العالمى أو القومى"(١٢٠). وبصورة أكثر عمومية، تتحرك المحاكم فى الولايات المتحدة وأستراليا واليابان وسويسرا وكيبيك جميعها فى اتجاه وضع دعم قانون مكان وقوع الحادث، مع استثناءات مختلفة للأوضاع التى يمكن فيها بيان أن المتقاضين لهم علاقة أكثر أهمية

أو صلة أوثق بمحكمة أخرى[١٢١]. وفى تطور ذى صلة، تحركت المحاكم البريطانية على مدى العقدين الماضيين من الموقف القائل بأنه ينبغى أن يكون لكل المدعين الحق فى التقاضى فى محكمة بريطانية "بموجب التخويل القانونى"، بغض النظر عن الصلات بين الأطراف، والتقاضى، والمحكمة الأجنبية[١٢٢]، بقصد ضرورة الحكم بوقف نظر القضية تأييداً للمحكمة الأجنبية إذا كان بإمكان المدعى عليه بيان أن المحكمة الأجنبية أنسب "لمصالح كلا الطرفين وغايات العدالة"[١٢٣].

أهمية هذا التحول هو أن المحاكم آخذة فى الاعتراف بأنه فى الكثير من القضايا توجد محكمة "طبيعية" أو "أكثر مواءمة" بين محاكم العالم، وليس تأكيد الاختصاص القضائى بشكل آلى بشأن المتقاضين الذين تصادف أنهم اختاروا محكمة بعينها لرفع الدعوى فيها أو الذين هم مواطنون فى بلد المحكمة. ومع ذلك فإن أية خطوة نحو التعاون فى العثور على "المحكمة الطبيعية" لا بد أن تقوم على اعتراف مسبق من كل المحاكم المعنية بأن المحاكم المتعددة ممكنة. وعلاوة على ذلك، فهى تفترض أن تلك المحاكم متساوية تقريبًا وأن المحكمة الملائمة يمكن تحديدها على أساس المصالح القومية القانونية على نحو خاص وليس التقليدية؛ أى "مصالح الأطراف كافةً"، وهو اعتراف بحاجات المتقاضين الأفراد، و"غاية العدالة"، التى هى ميدان القضاة الخاص.

القضـاة يحكمون على القضـاة:

هذا التصور الخاص بنظام قانونى عالمى متكامل لها سمتان: (١) يتحرك المتقاضون بحرية نسبية عبر الحدود، حاملين منازعاتهم معهم ومختارين محكمة قومية بعينها تخضع للمراجعة القضائية لهذا الاختيار و(٢) يذعن القضاة لنظرائهم الأجانب لأسباب تتعلق بالكفاءة أو النزاهة أو "غاية العدالة" وليس غاية الامتيازات السيادية. وتؤدى هذه السمات بالقضاة إلى الحكم على القضاة. وفى الحالة التى سبق مناقشتها

التى أيدت فيها القاضى پوزنر وقف التقاضى أمام محكمة فرنسية، انتهى فى آخر الأمر إلى أن محكمة ليل التجارية "بالرغم من تسميتها محكمة ... هى فى واقع الأمر لجنة محكمين، مكونة من رجال أعمال يكرسون جزءاً من وقتهم للتحكيم"(١٢٤). بعد مراجعة إفادة كتابية من خبير فرنسى حظيت كذلك بثقة المحكمة المحلية، انتهى پوزنر إلى أن هذه المحكمة لا يمكنها معالجة العبء الوثائقى لتقاضى التأمين الهائل ولن تكون قادرة على سماع شهادات حية.

كان القاضى پوزنر يعى هجومية استنتاجاته الواضحة، حيث يعترف بأنه "فى الوهلة الأولى قد يبدو عمل القاضى الأمريكى فى منع ما هو بالفعل أحد أذرع الدولة الفرنسية ... من التقاضى فى قضية تتعلق بالتأمين الفرنسى فى محكمة فرنسية خرقاً غير عادى للمجاملة الدولية"(١٢٥). وبالرغم من ذلك، وحتى فى مواجهة اعتراضات من لجنة التأمين الفرنسية، أصر پوزنر على أن المحاكم الأمريكية لا تشك فى كفاءة نظيراتها الفرنسية، بل فقط "قدرتها بالنسبة للمحكمة المحلية الأمريكية على حل هذا النزاع على وجه التحديد"(١٢٦).

لإثبات هذه النقطة، كان پوزنر مستعداً، إلى حد بعيد، لقبول إمكانية الوضع المعاكس، الذى تكون فيه المحاكم الفرنسية مجهزة بشكل أفضل من المحكمة الأمريكية ذات الصلة للفصل فى القضايا. وأشار إلى أن الولايات المتحدة لديها هيئات محاكم تشرف، على سبيل المثال، على قضايا السكك الحديدية بينما "لدى الفرنسيين محاكم يعمل بها قضاة مهنيون". وهو يواصل كلامه قائلاً وهكذا "يمكننا تخيل قضية مقابلة طُلِب فيها من محكمة فرنسية منع شركة أمريكية من رفع دعوى فى المجلس القومى لتعديل السكك الحديدية لأن المجلس لم يكن مجهزاً للفصل بين الطرفين فى ظروف النزاع الخاصة"(١٢٧). ومرة أخرى الأمر الأكثر إثارة للذهول هو استعداد پوزنر لمساواة الكيانات الحكومية الفرنسية بنظيرتها الأمريكية لمجرد أنها مؤسسات رسمية لديها عمل تؤديه، والنتيجة الطبيعية هى أنه على استعداد لمنحها قدراً أقل، وليس أكثر،

من الاحترام. وبالمثل يفترض تحليله أن "القضاة المحترفين" يشتركون فى السمات الأساسية ذاتها فى أنحاء العالم، على الأقل مقارنةً بالمحكمين، بغض النظر عن الجنسية أو التدريب القانونى المحدد. وهذه المعايير المشتركة من المهنية توفر كذلك أساساً للتقييم المتبادل.

يعد تقييم پوزنر للمحكمة التجارية الفرنسية نموذجًا شجاعًا، إلى حد بعيد، لما يسميه المحامون عمومًا "تحليل المحكمة الكافى". والتحرى عن كفاية المحكمة الأجنبية مكوِّن قياسى للتحليل القضائى، ليس فى القضايا التى تشمل التقاضى الموازى فى المحكمة المحلية والمحكمة الأجنبية فحسب، بل كذلك فى أية قضية يسعى فيها المتقاضى إلى نقل قضية ما إلى محكمة أجنبية أو تنفيذ حكم أجنبى. وغالبًا ما يقول المتقاضى الخصم بدوره إن المحكمة الأجنبية "تفتقر إلى الكفاية"، على أسس تتراوح بين الفساد وتضاؤل فرص الوصول إلى الوثائق والشهود اللازمين. بل تكشف المراجعة السريعة لقرارات المحكمة الكافية بواسطة المحاكم الأمريكية عن أنماط ذات أهمية أكبر: وضع الحد الأدنى من معايير العدالة الدولية أو الاعتراف به والاستعداد لتقييم المحاكم الأجنبية طبقًا للمعايير نفسها التى يتم على أساسها تقييم المحاكم المحلية. ويسير هذان الاتجاهان عكس بعضهما فى بعض الأحيان، لكن لهما أهميتهما فى سياق بناء مجتمع القانون العالمى.

لنفكر فى الاعتبارات الآتية. فقد وجدت المحاكم الأمريكية أن محكمة شيلية لا تتسم بالكفاية بسبب عدم الاستقلال القضائى فى ظل الطغمة العسكرية الحاكمة[١٢٨]، وأن محكمة إيرانية لم تكن كافية بسبب التحيز المفترض ضد الأمريكيين[١٢٩]، وأن حكمًا رومانيًا لم يكن قابلاً للتنفيذ لأنه لم يتم اتخاذه "بموجب فقه قانونى يرجح أنه يضمن تحقيقًا غير منحاز للعدالة"[١٣٠]. من ناحية أخرى رفضت المحاكم الأمريكية بسرعة التأكيدات القائلة بأن النظام القضائى الإسرائيلى أو الفرنسى يفتقر إلى الكفاية، حيث كانت تعتقد أنه سيكون من غير الملائم بالمرة أن يخمن قاض أمريكى "أن

زملاءه الإسرائيليين سوف يحنثون بقَسَم المهنة"[١٣١]، وأن "المجاملة وكذلك المعلومات العامة تمنع وصفنا للنظام القضائى الفرنسى بأنه أقل نزاهةً من نظامنا"[١٣٢]. وبالمثل، فى قضية "بريمان ضد زاپاتا"، تأكدت المحكمة العليا بسهولة أن "محاكم إنجلترا تفى بمعايير الحياد والخبرة الطويلة فى التقاضى البحرى"[١٣٣].

ومع ذلك فإنه على عكس المظاهر، لا تعتمد تقارير عدم كفاية المحكمة على وضع العالم الأول ضد العالم الثالث. فالقرارات التى تتسم بالتحيز الصريح أو غير ذلك من الفساد نادرة نسبيًّا[١٣٤]. ومعظم المسائل الصعبة يجرى التقاضى بشأنها بدلاً من ذلك فى سياق الأنظمة القانونية العالمية التى تعمل بكفاءة أقل من النظام الأمريكى أو تلك التى تقدم نظامًا إجرائيًّا مختلفًا إلى حد كبير. وتشمل بعض تلك القضايا المدعين الأجانب الذين يسعون إلى الاستفادة من الملامح الصديقة للمدعين الخاصة بالنظام القانونى الأمريكى عند رفع دعوى ضد الشركات المتعددة الجنسيات التى تتخذ من أمريكا مركزًا لها وتستثمر فى بلدانهم، مما يجعل المدعى عليهم الأمريكيين فى موقف حرج خاص بقول إن المحكمة الأمريكية ليست محكمة مناسبة والسعى إلى إعادة القضية إلى بلد المدعى[١٣٥]. فى تلك القضايا عادةً ما تتعلق القضية الحقيقية بالنسبة للمحكمة بسياسة السماح للمدعى الأجنبى بالاستفادة من نظام الضرر الأمريكى وميثاق شرف محاسبة الشركات العالمية أكثر منها بكفاية المحكمة الأجنبية[١٣٦]. وتشمل القضايا الأخرى الادعاءات بأن النظام القانونى الأجنبى موضوع النقاش يسمح باكتشاف أكثر محدودية بكثير من النظام الأمريكى[١٣٧]، أو لا يسمح بحصول المحامى على أتعابه كنسبة من المبلغ المحكوم به لموكله[١٣٨]، أو يفتقر إلى نظام المحلفين[١٣٩]، أو ينكر استرجاع التعويضات العقابية[١٤٠]، أو يضع حدًّا أعلى لاسترجاع التعويضات بالكامل[١٤١]. وتتفاوت قرارات عدم كفاية المحكمة الأجنبية، إلا أنها تقوم على تقييم المحكمة للتوقعات المشروعة الخاصة بالمتقاضى الفرد وليس جودة النظام القانونى الأجنبى ككل.

بصورة عامة، تعكس هذه القضايا المفارقة العميقة التى سبق تحديدها. فبينما تبدأ المحاكم من افتراض الاختلاف، وهو إصرار مجرد على "المنفصل ولكنه متساوٍ" يكمن فى أفكار السيادة الرسمية، فإن الاختلافات الكبيرة فقط هى التى تهم. والتفاوتات الإجرائية من مختلف الأنواع، كالاختلافات فى الاكتشاف، ووجود التعويضات العقابية، أو الاختلافات فى دور القاضى، جزء من الاختلاف الطبيعى فى الأنظمة القانونية التى لا بد للمتقاضين توقعها عندما يغامرون بعبور الحدود. وفى حالة إمكان بيان أن النظام القانونى الأجنبى يخالف أدنى معايير العدالة المتعدية للقوميات من خلال الانحياز الواضح أو الفساد الشامل أو إنكار العملية الواجبة الأساسية فحسب، سوف تسمح أية محكمة أمريكية للمتقاضى بالإفلات من قيود العقد أو المكان واختيار محكمة أمريكية بدلاً من ذلك.

فى المقابل، حين تبدأ المحاكم من افتراض الكيان، تتفحص حينئذ كل منها الأخرى طبقًا للمعايير نفسها التى سوف تطبقها على المحاكم المحلية الأخرى فى الظروف ذاتها. وكما هو الحال فى السياق المحلى، يمكن أن تهم إلى حد كبير تلك الاختلافات التى تبدو صغيرة، بناءً على شكل كل قضية. وهكذا فإن افتراض كون النظام القانونى الأجنبى ليس منفصلاً وله الحق فى الاحترام السيادى، بل هو بالأحرى جزء من فضاء التقاضى المتعدى للقوميات الذى يتحرك فيه المتقاضون بحرية ويختارون المحاكم القومية المختلفة لحل منازعاتهم، يمكن أن يؤدى إلى صراع أكبر قصير الأجل يخدم التعاون الأعمق طويل الأجل.

التفاوض القضائى:

فى بعض القضايا، يصبح الحوار المتعدى للقضاء تفاوضًا بين القضاة. وهذه الممارسة يتم تطويرها بشكل كبير فى قضايا الإفلاس العالمية، حيث يتصل القضاة،

إلى حد كبير، بشكل مباشر ببعضهم بعضاً، في وجود معاهدة دولية أو قواعد إرشادية أو غيابها، لضمان التوزيع التعاوني أو الكفء للأصول. وقد تركت الحكومات هذه الأمور للمحاكم، واستجابت المحاكم بخلق أنظمتها. ويصف معلقان هذه الاتفاقيات فيما بين المحاكم وبعضها، التي باتت تُعرف بـ"بروتوكولات التعاون بشأن الإعسار عبر الحدود"، بأنها "في المقام الأول معاهدات إعسار دولية تتسم بالخصوصية"[١٤٢]. وفي أواخر التسعينيات، تفاوضت المحاكم على هذه البروتوكولات في سبع قضايا إعسار عالمية كبرى[١٤٣]. كانت الأولى إفلاس شركة ماكسويل للاتصالات، وهي شركة قابضة إنجليزية تضم أكثر من أربعمائة شركة في أنحاء العالم. وقد رفعت دعوى لتطبيق الفصل ١١ من قانون الإفلاس في محكمة المنطقة الجنوبية بنيويورك ودخلت إجراءات الإفلاس في المملكة المتحدة في الوقت نفسه. ولتقرير أي القوانين والإجراءات يتم تطبيقها في إعادة التنظيم، عيَّن القضاة في البلدين مديرين أو مصفين شاركوا في مناقشات موسعة وتوصلوا في النهاية إلى اتفاق يحدد الإجراءات ويكلف بمسئوليات التصفية. وقد تم تخليد المعاهدة المصغرة بواسطة "النظام والبروتوكول" الذي وافقت عليه المحكمتين وتبنته خلال أسبوعين فيما بينهما[١٤٤].

مع تزايد عدد الإفلاسات الدولية وتعقيدها، ظلت محاكم الإفلاس منذ ماكسويل توسع تلك الاتفاقيات وتحسِّنها، حيث تعمل في الغالب مع الممارسين لتنسيق إجراءات الإعسار في السلطات القضائية المتعددة على أسلس نحو ممكن[١٤٥]. والإجراءات في قضية نَقَّاش، التي تشمل مدين أمريكي وبنك إسرائيلي توقف عن العمل، لافتة للانتباه إلى حد كبير، حيث شملت العلاقات بين محاكم القانون العام والقانون المدني[١٤٦]. في هذا السياق تبنت المحكمتان الأمريكية والإسرائيلية بروتوكولاً يشترط على وجه التحديد التعاون بين المحكمتين وكذلك بين الأطراف، بما في ذلك تمهيد يعرض هدف "احترام ... نزاهة محاكم الولايات المتحدة ودولة إسرائيل" إضافة إلى أهداف أخرى[١٤٧]. وبكل وضوح، ذكر القاضي الأمريكي الذي يوافق على البروتوكول أهمية وجود "جسر" بين

المحكمتين لتمكين كلا الجانبين من فهم أهداف كل منهما؛ وما إن يوضع إطار للتعاون "تصبح التوترات حينذاك توترات أكثر شيوعًا ويمكن ساعتها للمحكمتين الدخول فى طريق كل منهما أو الخروج منه بسهولة أكبر، لكنها تفهم ما يجرى على وجه الدقة"[١٤٨]. وقد وافق القاضى الإسرائيلى، مشيراً إلى أن "المقصود هو تعاون ممثلى المحكمتين بموجب السلطة الممنوحة لكل منهما داخل حدودها الإقليمية"[١٤٩].

عادةً ما يؤكد مراقبو هذا التعاون المتعدى للقضاء أنه انتعش فى غياب المعاهدة باعتبارها مسألة ضرورية للمحاكم التى تواجه الأصول العالمية، دون أن يكون هناك توجيه من القانون القومى أو الدولى. والنقاشات المكثفة بين دارسى الإفلاس بشأن مزايا النظام العالمى فى مقابل النظام الإقليمى - سواء أكان ينبغى أن يكون توزيع الأصول مركزيًا على المستوى العالمى أم ينبغى أن يمضى فى كل دولة على حدة حيثما توجد الأصول - تعكس الرغبة فى الاستعاضة عن تلك الاتفاقيات القضائية العشوائية بإطار عالمى عقلانى تضعه المعاهدة. وترى لور أنط، وهى باحثة شابة فى الإفلاس، التعاون فيما بين القضاة على أنه نظام قائم بذاته، ولكنها تقول إن "نظام المحاكم اللامركزى الذى يطبق المعايير القانونية المتطورة على أساس كل قضية على حدة هو النظام الأكثر قبولاً لخلق التعاون الدولى القانونى فى مجال الإعسار"[١٥٠].

٥ - المقابلة وجهًا لوجه:

يلتقى القضاة كذلك وجهًا لوجه. فقد ترأس القاضى أوكونور وفوداً عديدة تضم قضاة من المحكمة العليا للقاء نظرائهم فى فرنسا وألمانيا وإنجلترا والهند. ومنذ فترة قريبة عُقِدت "قمتان" بين المحكمة العليا الأمريكية ومحكمة العدل الأوروبية. وفى عام ١٩٩٨ ذهب القضاة أكونور وبراير وجنسبرج وكنيدى إلى لوكسمبورج؛ وقد عقدوا اجتماعات سرية والعديد من الجلسات العلنية مع نظرائهم الأوروبيين وحضروا جلسة استماع فى محكمة العدل الأوروبية. وفى أبريل من عام ٢٠٠٠، جاء العديد من أعضاء

محكمة العدل الأوروبية إلى واشنطن لعقد اجتماع ثان مع قضاة المحكمة العليا[١٥١]. ومؤخرًا كان رئيس المحكمة رينكويست على رأس وفد ضم القاضى براير فى "تبادل قضائى" إلى المكسيك بدعوة من رئيس القضاة جينارو داڤيد جونجورا پيمنتل رئيس المحكمة العليا المكسيكية. وكان وفد قضائى مكسيكى قد زار واشنطن فى عام ١٩٩٩ . ويقول رينكويست:

شمل التبادل مجموعة من الاجتماعات تحدثنا فيها عن موضوعات متنوعة مثل السلطة القضائية والصحافة، والتعليم القضائى. ولكن كما هو شائع فى هذه الأنواع من الاجتماعات، تكمن القيمة الحقيقية لهذه الزيارات المتبادلة فى إقامة اتصال وجهًا لوجه مع القضاة فى بلد آخر الذين يواجهون العديد من المشكلات نفسها التى يواجهها القضاة الفدراليون فى الولايات المتحدة، بالرغم من الاختلافات بين نظمنا القضائية[١٥٢].

قام القضاة فى أنحاء أخرى من العالم بمأسسة هذه التبادلات بشكل كبير. واعتبارًا من أوائل الثمانينيات، بدأ قضاة من المحاكم الدستورية فى بلدان أوروبا الغربية الاجتماع كل عامين أو ثلاثة أعوام ونشر إجراءاتهم[١٥٣]. واتخذ رؤساء المحاكم العليا فى الأمريكتين خطوة أخرى بإقامة منظمة محاكم الأمريكتين العليا. وفى مؤتمر لممثلى المحاكم العليا فى خمسة وعشرين بلدًا فى نصف الكرة الغربى عُقِد فى أكتوبر من عام ١٩٩٥، وافق أعضاء الوفود على ميثاق للمنظمة ينص على الأهداف المعلنة الخاصة بتشجيع وتعزيز "الاستقلال القضائى وحكم القانون بين الأعضاء، وكذلك المعاملة الدستورية الصحيحة للقضاء باعتباره السلطة الأساسية للدولة"[١٥٤]. ولا بد من تحقيق تلك الأهداف من خلال أنشطة مثل توفير "صلة دائمة" بين الأنظمة القضائية القومية وأنظمة المساعدة التعليمية والتقنية المختلفة "المقصود بها تشجيع التعاون القضائى الدولى فى نصف الكرة"[١٥٥]. ومنذ فترة قريبة كلِّفت المنظمة بـ"إنشاء مركز تبادل المعلومات الخاصة بالأمور القضائية"[١٥٦].

وبالمثل قامت بلدان القانون العام بمأسسة اجتماعاتها التى تعقدها كل عامين لتشجيع الاتصال والحوار وجهًا لوجه بين السلطات القضائية فى تلك البلدان التى تعمل بأنظمة قانونية مشابهة(١٥٧). وكان المؤتمر القضائى العالمى الأول للقانون العام برعاية مجلس تنمية القيادة القضائية، وهو منظمة غير ربحية موجودة فى واشنطن العاصمة هدفها تشجيع التعليم القضائى من خلال الحلقات البحثية والمؤتمرات. وكان الغرض من المؤتمر، طبقًا لما قاله القاضى أ. پول كوتر رئيس اللجنة التنظيمية النووية الأمريكية، هو تجميع قضاة القانون العام لمناقشة المشكلات المشتركة، والمصالح المتبادلة، والتطورات الأخيرة: "سوف يمكِّن التبادل البراجماتى بين القضاة للمعلومات بشأن عناصر بعينها من محاكمهم والقانون والإجراءات وتحليلاتها المشاركين من العودة إلى أوطانهم بفوائد عملية فورية لأنفسهم على نحو فريد ومن أجل محاكمهم"(١٥٨). وفى منطقة أخرى، كوَّن القضاة من أستونيا ولاتفيا وليتوانيا اتحاد قضاة دول البلطيق(١٥٩).

حظيت اجتماعات أقل رسمية برعاية العديد من وكالات المساعدات والمنظمات غير الحكومية ومنظمات كمنظمة حقوق الإنسان "إنتررايتس". وبالمثل، ترعى "لوإيشا" التى توجد أمانتها فى أستراليا، التبادل القضائى من خلال مبادرة القانون الأوروبية الشرقية التى ترسل القضاة الأمريكيين بشكل دورى إلى بلدان وسط وشرق أوروبا للمساعدة فى إصلاح القوانين وجهود وضع القوانين والتدريب القضائى(١٦٠). وعلى مسافة أقرب من الوطن، تولى مركز الديمقراطية ومقره واشنطن(١٦١) رعاية أربعة مؤتمرات حتى الآن شملت محاكم "النقض" فى وسط وشرق أوروبا والدول المستقلة الجديدة، وهو تجمع للدول التى تتوافق مع معايير الإقليمية أو التشابه(١٦٢).

كان لمدارس الحقوق دور مهم كذلك. فقد استضاف مركز الدراسات الدولية بمدرسة الحقوق فى جامعة نيويورك ومعهد الإدارة القضائية مؤتمرًا كبيرًا للقضاة من المحاكم القومية والدولية فى فبراير من عام ١٩٩٥ تحت رعاية برنامج مدرسة القانون

العالمى بجامعة نيويورك[١٦٣]. وبالمثل استضافت مدرسة الحقوق بجامعة هارڤارد جزءاً من التبادل الأنجلو أمريكى[١٦٤]. ومن جانبها نظمت كلية الحقوق بجامعة يل حلقة بحثية لأعضاء المحاكم الدستورية من أنحاء العالم كى يجتمعوا سنوياً كوسيلة لتشجيع التبادل الفكرى بين القضاة[١٦٥]. ويتبادل المشاركون فى تلك الحلقات البحثية السوابق والتجارب الشخصية، مما يخلق الشبكات القضائية التى هى قنوات قوية للتلاقح المستمر[١٦٦]. وبالمثل تسهم المؤسسات الأكاديمية والعامة فى التبادل الدولى للأفكار القضائية من خلال تجميع المواقع الإلكترونية التى يمكن من خلالها للمحاكم الوصول إلى المعلومات فيما يتعلق بأنشطة المحاكم القومية والمتعدية للقوميات والمحاكم من أنحاء العالم[١٦٧].

ربما كان أوضح بيان على أن العولمة القضائية وُجِدت لتبقى هو تكوين ذراع فعلى لـ"السياسة الخارجية" للقضاء الفدرالى الأمريكى. وكما أشرت فى مقدمة هذا الفصل، فقد أنشأ القاضى رينكويست والمؤتمر القضائى الأمريكى لجنة العلاقات القضائية الدولية التى رأسها فى البداية القاضى مايكل ميهم من محكمة إلينوى الإقليمية. وطبقًا لما يقوله القاضى ميهم فإن الغرض من اللجنة هو "تنسيق علاقة القضاء الفدرالى بالقضاء الأجنبى وبالوكالات الرسمية وغير الرسمية والمنظمات المهتمة بالعلاقات القضائية الدولية وترسيخ حكم القانون وتوسيعه وتحقيق العدالة[١٦٨]. وتصدر اللجنة الآن نشرة أسبوعية محتوياتها توثيق رائع للعولمة القضائية والشبكات القضائية العالمية. وفى أى أسبوع يمكن أن يلتقى القراء بقاض روسى فى جولة فى المدن الأمريكية، أو بمحلفين أتراك يتعلمون من أحد القضاة فى ميريلاند، أو قاضى إحدى المحاكم الإقليمية الأمريكية وهو يلتقى بزملائه فى الإكوادور[١٦٩].

هذه الزيارات والتبادلات والحلقات البحثية جميعها لها وظائف متعددة. ومن المؤكد أنها تخدم التثقيف والتلاقح. وهى توسع رؤى القضاة المشاركين. بل إن القاضى براير يذكر أنه عاد من رحلة إلى الهند أُتيحت له فيها فرصة حضور برنامج

تأمل هندى، حيث يتساءل عما "إذا لم يكن هناك شيء نتعلمه من المنهج التلاقحى القائم على المشكلات"(١٧٠). لكن ربما كان الأمر الأكثر أهمية أنهم يقيمون صلات مع الأعضاء باعتبارهم مشاركين فى مشروع قضائى عالمى مشترك. وهذا الوعى مهم لإقناع القضاة بمحاولة الحفاظ على معايير الاستقلال والنزاهة القضائيين العالمية فى البلدان والأوقات التى تتعرض فيها تلك المعايير لاعتداء.

فى إحدى الحلقات البحثية للقضاة من المحاكم الدولية فى أنحاء العالم، تحدث قاض إفريقى عن لقاء مع رئيس المحكمة العليا الزيمبابوية المحاصر الذى تعرض لهجوم مباشر، بما فى ذلك التهديدات المادية، من حكومة روبرت موجابى. وكان رئيس المحكمة يتلقى رسائل وفاكسات تأييد من زملائه القضاة من كل أنحاء العالم الذين كان قد التقى بالكثير منهم عبر أنواع من الشبكات القضائية المذكورة هنا. وفى ذلك اللقاء على وجه التحديد قال إن أعظم قيمة لهذه اللقاءات والاتصالات هو التذكير بأننى "لست وحدى"(١٧١).

٦ - خاتمـــة:

تتوافق الشبكات القضائية التى تحدثنا عنها فى هذا الفصل مع الفئات العامة لشبكات المعلومات. وتركز شبكات المحاكم الدستورية القومية بوضوح على توفير المعلومات والأفكار وتبادلها. وبما أنها تحفز التلاقى الفعلى للمواقف من خلال ظهور فقه القانون العالمى فى أى مجال - من خلال تلاقح القانون والدستور وقرارات محاكم حقوق الإنسان الدولية - فهى تتداخل مع شبكات التناغم، بالرغم من أن علمية المواءمة/التلاقى مختلفة، إلى حد بعيد، عما فى السياق التنظيمى. وفى المقابل فإن شبكات محاكم التقاضى الدولى هى فى الأساس شبكات تنفيذ. وهى تنشأ فى أعقاب جهود يقوم بها متقاض أو أكثر لتنفيذ القوانين فى محاكم قومية مختلفة. ومع زيادة

تعقد المنازعات المتعدية للقوميات فإن المحاكم نفسها هى التى يجب عليها بشكل كبير التعاون لحلها بأكبر قدر من الكفاءة والفاعلية.

تتوافق كذلك الشبكات القضائية الرأسية التى تحدثنا عنها مع هذه الفئات. والعلاقات بين محكمة العدل الأوروبية والمحاكم الأوروبية القومية هى شبكات تنفيذ، وكذلك الحال بالنسبة للعلاقات بين محاكم حقوق الإنسان الأوروبية والمحاكم القومية. وتقع العلاقات بين محاكم النافتا والمحاكم القومية فى المكسيك وكندا والولايات المتحدة ضمن فئة شبكات التنفيذ الوليدة. ومن ناحية أخرى، فإن العلاقات بين محكمة حقوق الإنسان الأوروبية والمحاكم الدستورية خارج أوروبا هى شبكات معلومات يمكن أن تصبح كذلك شبكات تناغم.

ومع ذلك فإن الأمر الأكثر إثارة للذهول بشأن عالم الشبكات القضائية هو كيفية توافقها جميعًا معًا. ويبدو الحديث عن "نظام قانونى عالمى" طموحًا، إن لم يكن خياليًّا. وهو يثير صورًا المحكمة العليا العالمية مع وجود الأقمار الصناعية فى كل منطقة وبلد، ومع ربط المحاكم القومية بعناية بها. ومع ذلك فالواقع أن النظام الذى نتحدث عنه هنا مكوَّن على نحو فضفاض من الشبكات الأفقية والرأسية للقضاة القوميين والمتعدين للقوميات. وهو أقرب فى بعض النواحى إلى "مجتمع المحاكم" العالمى، بمعنى أن القضاة فى أنحاء العلميتفاعلون مع بعضهم البعض مدركين لعضويتهم ومشاركتهم فى مشروع مشترك - بغض النظر عن مكانتهم الفعلية كقضاة ولاية أو قوميين أو إقليميين أو دوليين.

بعض الشبكات القضائية رسمية ومهيكلة، كالعلاقة القائمة على المعاهدات بين قضاة محكمة العدل الأوروبية المتعدين للقوميات والمحاكم القومية على كل مستوى. والعلاقات الرأسية بين لجان التحكيم التابعة للنافتا والمحاكم القومية الأمريكية لها جذور متشابهة داخل النافتا نفسها، لكن كما هو الحال فى الاتحاد الأوروبى، فمن المؤكد تقريبًا أن شكل هذه العلاقات وقوتها الفعليين سيكونان وظيفة خاصة بأعمال

القضاة أنفسهم وتفاعلاتهم. وكذلك أيضًا بدرجة الاحترام والإشارة التى لدى المحاكم القومية الاستعداد لإبدائهما لأحكام محاكم حقوق الإنسان الإقليمية، كمحكمة حقوق الإنسان الأوروبية، ومحكمة حقوق الإنسان لدول أمريكا، ومحكمة حقوق الإنسان الإفريقية الجديدة، وجميعها عليه تقييم أحكام المحاكم القومية على أساس قوانين حقوق الإنسان العالمية والإقليمية.

هناك شبكات أخرى كثيرة، أفقية ورأسية، فضفاضة أكثر. وهى لا يربطها ببعضها الوعى بالمحاكم والقرارات الأجنبية فحسب، بل كذلك الحوار الفعال بين القضاة بشأن المشكلات التى تتراوح بين الخصوصية وحكم الإعدام. وتصبح مسارات هذه المناقشات قانونًا فعليًا فى مجالات اختصاص مختلفة، بمعنى أن المحاكم تستشهد بالفعل ببعضها البعض فى القرارات الفعلية. ومع ذلك فإن تلك الاستشهادات الغرض منها هو الإقناع فحسب، لا أن تكون سلطة تقوم على السوابق - إذ لا يمكن لقاض قومى أو قاض دولى أن يكون ملزمًا باتباع قرار أجنبى، بل يقتنع بقيمته فى مساعدته فى حل مشكلة قانونية معقدة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأثر النفسى عظيم، إذ يجعل القضاة الدستوريين يشعرون بأنهم جزء من مجتمع قضائى أكبر، وهو الوعى الذى تعززه اللقاءات المباشرة.

إذا اقتربنا أكثر من مستوى العمل اليومى، فإن القضاة الذين يعالجون المنازعات التجارية المتعدية للقوميات يقتربون شيئًا فشيئًا من رؤية أنفسهم على أنهم نقاط مختلفة على طيف إمكانيات التقاضى الخاص بالمنازعات الأساسية نفسها التى هى منتجات فرعية حتمية للاقتصاد المعولَم، وليس باعتبارها مجالات منفصلة قائمة بذاتها فى ظل نظامها القانونى القومى. وهنا كذلك يكون الأثر طويل الأجل أقل قانونية من الأثر النفسى. وعند النظر من منظور الاختلاف التقليدى، تكون كل الدول متساوية من الناحية الرسمية ومتطابقة من الناحية الوظيفية؛ ذلك أن كلاً منها تقلد وظائف الحوكمة نفسها داخل مجال قائم بذاته ولا يمكن اختراقه إلى حد كبير. وتعالج كل دولة شئونها

الخاصة بالحد الأدنى من التدخل؛ ولا بد من تحاشى الصراع، لأن عواقبه لا يمكن التنبؤ بها. ومع ذلك فإنه عند النظر من منظور الهوية، الذى تكون فيه المحاكم من البلدان المختلفة مشاركة فى مشروع إصدار الأحكام وحل المنازعات التى تعبر حدوداً كثيرة، ينتقل التركيز ممن يحلون المنازعات إلى المنازعات نفسها، إلى القيم المشتركة التى يشترك فيها كل القضاة عند ضمان حقوق المتقاضين بينما يحمون كذلك نظاماً كفئًا وفعالاً.

الألفة التى يولدها التفاعل المنتظم داخل هذه الفئة من المنازعات لا تولِّد الاحتقار، بل تزيد من القدرة على احتمال الصراع، على وجه التحديد لأن العلاقات المنتظمة ومعرفة الأشخاص بعضهم بعضًا توفر ضمانًا بأن الصراع لم يتصاعد أو يقطع العلاقات الأساسية. ولنتأمل مجال الصراع داخل أسرة تحرص على الحفاظ على العلاقات الوثيقة، فى مقابل الأدب المفروض بين الأغراب. وهكذا فإنه من المفارقة أن السمات المميزة لظهور نظام قضائى عالمى غالبًا ما تكون هى الادعاءات والادعاءات المضادة المزعجة فى الغلب، بل الغاضبة، بشأن الحق المقدس فى التقاضى فى مجال اختصاص قومى بعينه.

باختصار، يجتمع القضاة فى أنحاء العالم بطرق شتى تحقق الكثير من أهداف النظام القانونى العالمى الرسمى: تلاقح الثقافات القانونية على وجه العموم وحلول المشكلات القانونية على وجه الخصوص، وتعزيز مجموعة من المعايير العالمية فيما يتعلق بالاستقلال القضائى وحكم القانون (مهما اتسع تعريفها)، ووعى القضاة فى كل بلد على كل مستوى من المشاركة فى المشروع القضائى المشترك، والقدرة المتزايدة على حل المنازعات المتعدية للقوميات فى إحدى المحاكم أو فى محاكم عديدة تنسق مع بعضها البعض. ومع ذلك فإن الأمر الأكثر أهمية هو أن القضاة يخلقون نسختهم من ذلك النظام بطرق كثيرة، وهى نسخة لا مركزية يحركها اعترافهم بتعددية الأنظمة القانونية القومية والإقليمية والدولية وواجباتهم الخاصة بالإخلاص لتلك الأنظمة. وحتى

عندما يتفاعلون مع بعضهم بعضًا فى إطار معاهدة أو قوانين قومية فإن علاقاتهم يشكلها احترام عميق لكفاءة كل منهم والحاجة المطلقة، فى عالم القانون، إلى الاعتماد على العقل وليس القوة.

فما هى الطرق الأخرى لبناء العالم فى ظل القانون؟ تكمن جذور تقسيم العلاقات القضائية العالمية فى تعددية الأنظمة القانونية الكثيرة، غير أنه يحركه التعبير عن الهوية المشتركة الأعمق. والحوار مفضل على التوحد، والنقاش والاختلاف المعقول مفضل على الموالاة. وهكذا يجب أن يكون الحال، لأن السلطة القانونية العالمية، ما عدا فى مجالات كالحالات التى يحكمها القانون الدولى العام والملتزمة على وجه الخصوص أمام محكمة العدل الدولية فى لاهاى، لا وجود لها. ومن المرجح أن تكون الشبكات القضائية، التى تحركها إلى حد كبير السلطة الإقناعية والاتصالات الشخصية والمتقاضون المتجولون، أقرب ما يمكن.

الهوامش

(١) The Use of American Precedents in Canadian Courts," Maine Law Review 46" (1994): 216.

(٢) Knight v. Florida, 528 U.S. 990, 120 S. Ct. 459, 464 (U.S. 1999) (Breyer, J. dis- senting from denial of cert) (citing Pratt v. Attorney General of Jamaica [1994] 2 A.C. 1 [Jamaica 1994]; Sher Singh v. State of Punjab, A.I.R. 1983 S.C. 465 (India 1983); Catholic Commission for justice and Peace in Zimbabwe v. Attorney General 1 Zimb. L.R. 239 (S) (1993); Soering v. United Kingdom, 11 Eur. Ct. H.R. (set. A) 439 (Eur. Ct. H.R. 1989); Kindkr v. Minister of Justice 2 S.C.R. 779 (Canada 1991); In re: Barrett v. Jamaica (Nos. 207/1988 and 271/1988) (UN Human Rights Committee 1988).

(٣) Westbrook, "International Judicial Negotiation," 567.

(٤) Sandra Day O'Connor, keynote address, American Society of International Law Proceedings 96 (2002): 348; Stephen Breyer, keynote address, American Society of International Law, American Society of International Law Proceedings (2003) (forthcoming) .

(٥) William Rehnquist, Remarks of the Chief Justice, Court of Appeals for the Federal Circuit Twentieth Anniversary Judicial Conference, 8 April 2002, on the Supreme Court of the United States homepage (cited 14 June 2003); available from http://www.supremecourtus.gov/publidnfo/speeches/sp_04'08'02a.html.

(٦) New York University, The Project on International Courts and Tribunals, on "The Project on International Courts and Tribunals" homepage (cited 20 December 2002); available from http:/lwww.pict'pcti.org/Home.html.

(٧) Smith Kline and French Laboratories Ltd. v. Bloch (1984) E.C.C. 103, 106 (U.K.).

(٨) Jay Lawrence Westbrook, "International Judicial Negotiation" (June 2003 draft on file with author).

على سبيل التوضيح، ابحث القرار الذى اتخذه المعهد الفرنسى للقانون الدولى مناشداً المحاكم القومية أن تصبح جهات فاعلة مستقلة فى المجال الدولى وأن تطبق المعايير الدولية بحياد، دون الخضوع لحكوماتها. بصورة أكثر عمومية، انظر:

(٩) على سبيل التوضيح، ابحث القرار الذى اتخذه المعهد الفرنسى للقانون الدولى مناشداً المحاكم القومية أن تصبح جهات فاعلة مستقلة فى المجال الدولى وأن تطبق المعايير الدولية بحياد، دون الخضوع لحكوماتها. بصورة أكثر عمومية. انظر:

Thomas M. Franck and Gregory H. Fox, eds., International Law Decisions in National Courts, 383.

تركز هذه الدراسة المهمة لـ"التعاون بين السلطات القضائية الدولية" قبل كل شىء على الدور المشترك الذى تقوم به المحاكم القومية والدولية فى مراقبة أحكام القانون الدولى وتطبيقها.

(١٠) Benvenisti, "Judges and Foreign Affairs: A Comment on the Institut de Droit International's Resolution on 'Activities of National Courts and the International Relations of their States,'" 424.

(١١) للاطلاع على تحليل لظهور مجتمع المحاكم فى القانون الجنائى الدولى، انظر:

Burke-White, "A Community of Courts: Toward a System of International Criminal Law Enforcement," 1.

(١٢) Smith, "The Supreme Court in Present-day Society," 134-35.

(١٣) المرجع السابق، ص ١٣٥.

(١٤) L'Heureux-Dube, "The Importance of Dialogue," 16.

(١٥) Loveland, "The Criminalization of Racist Violence," 257 (citing comments by Lord Browne-Wilkinson).

(١٦) دستور جنوب إفريقيا، القسم ٣٩.

(١٧) The State v. T Makwanyane and M Mchunu, Case No. CCT/3/94 (South Africa, 6 June 1995).

(١٨) McCrudden, "A Common Law of Human Rights?: Transnational Judicial Conversations on Constitutional Rights," 506.

(١٩) للاطلاع على النموذج الأكثر وضوحاً، كان مهندسو دستور الولايات المتحدة غارقين فى مبادئ القانون العام وفى النظريات السياسية الخاصة بعصر التنوير. وقد أثرت الأفكار القانونية المشروحة فى الدستور بدورها على صوغ الإعلان الفرنسى لحقوق الإنسان والمواطن وانتشر بدوره إلى القارات الأخرى من خلال الحكم الإمبريالى.

Anthony, "The Overseas Trade in the American Bill of Rights," 541. On the reception and internal-ization of foreign law generally, see Glenn, "Persuasive Authority," 296.

(٢٠) McClean, "A Common Inheritance? An Examination of the Private International Law Tradition of the Commonwealth," 9-98.

(٢١) هذه الظاهرة موثقة توثيقًا جيداً. انظر:

Lester, "The Overseas Trade," 541.; Going, "Europaisierung der Rechtswissenschaft," 937-41; Rapaczynski, "Bibliographical Essay: The Influence of U.S. Constitutionalism Abroad"; Ackerman, "The Rise of World Constitutionalism," 771; Glendon, Rights Talk: The Impoverishment of Political Discourse, 158.

(٢٢) انظر بصورة عامة:

Watson, Legal Transplants; Watson, "Legal Change: Sources of Law and Legal Culture," 1121-46; Smith, "Legal Imperialism and Legal Parochialism," 39-54.

(٢٣) In addition to L'Heureux-Dube, "The Importance of Dialogue," 16; Choudhry, "Globalization in Search of Justification: Toward a Theory of Comparative Constitutional Interpretation," 819. Note that this most recent burst of scholarship contrasts with scholarship at the end of the 1980s that focused more on "one-way" traffic from the United States outward. See the Constitution of South Africa, Sect. 39.

(٢٤) O'Connor, Keynote Address, American Society of International Law Proceedings.

(٢٥) On the LEXIS/NEXIS homepage [cited 16 June 2003]; available from http://www.lexis-nexis.com; on the Westlaw homepage (cited 16 June 2003); available from http://web2.westlaw.com/signon/default.u>l?newdoor=true.

(٢٦) On the CODICES homepage (cited 14 June 2003); available from hap:// www. codices, coe.int.

(٢٧) In the CODICES homepage [cited June 14, 2003]; available from http:// cod-kes.coe.int/ cgi'bin!om_isapi.M^cUentlD=292647&infobase=codices.nfo&softpage=Browse_Frame_Pg42.

(٢٨) المرجع السابق.

(٢٩) About Lawasia," in The Law Association for Asia and the Pacific homepage" (cited 9 June 2003); available from http://www.lawasia.asn.au.

(٣٠) انظر بصورة عامة:

Choudhry, "Globalization in Search of Justification."

(٣١) Schauer, "The Politics and Incentives of Legal Transplantation," 256.

(٣٢) المرجع السابق، ص ٢٥٧ .

(٣٣) المرجع السابق، ص ٢٥٨ .

(٣٤) المرجع السابق. لا تعمل أنماط التأثير هذه بين دول الكومنولث فحسب، بل أوسع من ذلك بكثير أيضًا. ويشير شاور إلى أن "الظاهرة تبدو قوية ليس فقط فى البلدان ذات خلفية الكومنولث البريطانى، بل فى بلدان أبعدت ثقافيا من الكومنولث البريطانى مثل فيتنام".

(٣٥) Compare Schauer, "Incentives of Legal Transplantations," 258.

(٣٦) المرجع السابق.

(٣٧) L'Heureux-Dube, "The Importance of Dialogue," 17.

(٣٨) المرجع السابق.

(٣٩) In The Republic of China Constitutional Court Grand Justices Council Reporter [cited 1 June 2003]; available from http://www.judicial.gov.tui/j4el

(٤٠) O'Connor, keynote address, American Society of International Law Proceedings, 350.

(٤١) Knight v. Florida, 528 U.S. 990, 990 (U.S. 1999).

(٤٢) المرجع السابق، ص ٩٩٧ .

(٤٣) Thompson v. Oklahoma, 487 U.S. 815, 869 (U.S. 1988).

(٤٤) U.S. v. Print?, 521 U.S. 898, 977 (U.S. 1997) (Breyer, J. dissenting).

(٤٥) المرجع السابق، ص ٩٢١ .

(٤٦) Ginsburg, "Affirmative Action as an International Human Rights Dialogue," 3.

(٤٧) Ginsburg, "Remarks for Ottawa Panel," 28 September 2000, 4 (on file with author).

(٤٨) المرجع السابق، ص ٥ .

(٤٩) United States v. Then, 56 F. 3d 464,468-69 (U.S. 1995).

قال القاضى كالابريسى إنه ينبغى على المحاكم الأمريكية أن تتبع المحاكم الدستورية الألمانية والإيطالية فى البحث عن طرق لتنبيه المجلس التشريعى إلى أن لائحة بعينها "تتجه نحو اللادستورية" بدلاً من إلغائها على الفور أو إعلانها غير دستورية. وفى النهاية أشار إلى أن الولايات المتحدة لم يعد لديها "احتكار للمراجعة القضائية الدستورية"، حيث ساعد فى مولد جيل جديد من المحاكم الدستورية فى أنحاء العالم. وأضاف: "الآباء الحكماء لا يترددون فى التعلم من أبنائهم" المرجع السابق، ص ٤٦٩ .

(٥٠) Knight v. Florida, 528 U.S. 990,120 S. Ct. 459, 464 (U.S. 1999) (Breyer, J. dissenting from denial of cert).

(٥١) S. v. Lawrence; S. v. Negal; S. v. Solberg, (4) SA 1176, 1223 (South Africa 1997).

(٥٢) المرجع السابق.

(٥٣) Abrahamson and Fischer, "All the World's a Courtroom: Judging in the New Millennium," 276.

(٥٤) المرجع السابق، ص ٢٨٥ .

(٥٥) المرجع السابق، ٢٨٤ .

(٥٦) L'Heureux-Dube, "The Importance of Dialogue," 17.

(٥٧) Smith, "The Supreme Court," 135.

(٥٨) Schauer, "Incentives of Legal Transplantations," 258-59; see also L'Heureux-Dube, "The Importance of Dialogue," 16.

(٥٩) Abrahamson and Fischer, "All the World's a Courtroom," 280.

(٦٠) المرجع السابق، ٢ ٢٨٣-٢٨٤ .

(٦١) انظر على سبيل المثال:

Pratt v. Attorney General of Jamaica (1994) 2 A.C. I(Jamaica 1994); Sher Singh v. State of Punjab, A.I.R. 1983 S.C. 465 (India 1983); Catholic Commissionfor Justice and Peace in Zimbabwe v. Attorney General 1 Zimb. L.R. 239 (S) (1993); So-ering v. United Kingdom, 11 Eur. Ct. H.R. (ser. A) 439 (Eur. Ct. H.R. 1989); Kindler v. Minister of justice 2 S.C.R. 779 (Canada 1991); In re: Barrett v. Jamaica (Nos. 207/1988 and 271/1988) (UN Human Rights Committee 1988); Knight v. Florida, 528 U.S. 990, 995 (1999).

(٦٢) L'Heureux-Dube, "The Importance of Dialogue," 37.

(٦٣) اعترفت المحكمة الدستورية الجنوب إفريقية بوضوح بهذه النقطة. وبينما اعترفت المحكمة بقيمة مقاربات القانوني المقارنة، أضافت التحذير التالي: "لابد لنا أن ندرك أنه مطلوب منا تفسير دستور جنوب إفريقيا، وليس أداة دولية أو دستور بلد أجنبي ما، وأن هذا لابد من عمله مع الأخذ في الاعتبار نظامنا القانوني وتاريخنا وظروفنا، وبنية دستورنا ولغته. انظر:

See The State v. T Makwanyane and M Mchunu, Case No. CCT/3/94 (South Africa, 6 June 1995), at 21.

(٦٤) تقنن اتفاقية حقوق الإنسان الأوروبية فهرسًا أساسيًا من الحقوق المدنية والسياسية وتؤكد رغبة الموقعين عليها في تحقيق "فهم ومراعاة مشتركين" لتلك الحقوق.

Nov. 1950, 213 U.N.T.S. 222. ٤

وعلى الرغم من أن التصديق عليها في الأصل كان في الأساس بواسطة دول أوروبا الغربية، ففي عام ١٩٩٧ وقع أكثر من أربعين بلدًا من آيسلندا إلى روسيا على المعاهدة وواحد أو أكثر من بروتوكولاتها.

Chart of Signatures and Ratifications of European Treaties, 1 July 1996 Update, Direction des Affaires juridiques, Section des Traites.

(٦٥) Chrysostomos and Others v. Turkey, App. No. 15299/89, 68 Eur. Com. H.R. Dec. & Rep. 216, 242 (Eur. Com. H.R. 1991).

(٦٦) انظر بصورة عامة:

Merrilis, The Development of International Law by the European Court of Human Rights, 18; Kay, "The European Convention on Human Rights and the Authority of Law," 218.

(٦٧) Polakiewicz and Jacob-Foltzer, "The European Human Rights Convention in Domestic Law: The Impact of Strasbourg Case Law in States Where Direct Effect Is Given to the Convention (pt. 1)," 66.

(٦٨) The State v. T Makwanyane and M Mchunu, Case No. CCT/3/94 (South Africa 6 June 1995).

(٦٩) Ncube, Tshuma and Ndhlovu v. The State (1988) 2 S. Afr. L. Rep. 702 (citing Tyrer v. United Kingdom, 26 Eur. Ct. H.R. (ser. A) (1978), 2 Eur. Hum. Rts. Rep. 1 (1979-80); juvenile v. The State, Judgment No. 64/89, Grim. App. No. 156/88 (citing Tyrer and Campbell and Cosans v. United Kingdom, 48 Eur. Ct. H.R. (ser. A) (1982), 4 Eur. Hum. Rts. Rep. 293 (1982). See Hannum, "Recent Case," 768.

(٧٠) H.C. 5100/94, Public Committee Against Torture in Israel v. The State of Israel (6 Sept. 1999), 38 International, Legal Materials, 1471 (quoting Ireland v. United Kingdom 2 Eur. Hum. Rts. Rep. 25 [1978], 18).

(٧١) Pratt & Morgan v. The Attorney General for Jamaica, Privy Council Appeal No. 10, 2 Nov. 1993, reprinted in 14 Hum. Rts. L.J. 338 (1993).

للاطلاع على مناقشة للقضية، انظر:

Buergenthal, "International Tribunals and National Courts: The Internationalization of Domestic Adjudication," 689-91.

وقد وجد قرار سورينج فى ٧ يوليو من عام ١٩٨٩ ١١ Hum. Rts. L.J. 335 (1990) أن تسليم سجين محتجز فى بريطانيا العظمى إلى ولاية ما فى الولايات المتحدة حيث يمكن أن يواجه عقوبة الموت يخالف المادة ٣ من الاتفاقية الأوروبية. انظر:

Jarmul, "Effects of Decisions of Regional Human Rights Tribunals on National Courts," 281-83.

(٧٢) Merrills, Development of International Law, 19.

(٧٣) Attanasio, "Rapporteur's Overview and Conclusions: of Sovereignty, Globalization, and Courts," 383.

تبدأ محاكم حقوق الإنسانية المتعدية للقوميات خارج أوروبا فى خلق أتباع لها بين المحاكم القومية، لكن ببطء أكثر. وفى عام ١٩٩٢ ألغت المحكمة العليا فى الأرجنتين حكمًا لمحكمة أدنى وكذلك لسابقة لها اعتماداً على رأى استشارى لمحكمة حقوق الإنسان الأمريكية.

EJc-meMjan v. Sofovich (1992-III) J.A. 199 (1992)

(زعم القاضى أنه حُرِم بشكل غير قانونى من الرد على برنامج تليفزيونى ادعى أنه ضار ومدمر أخلاقيًا له). لمزيد من مناقشة القضية، انظر:

Jarmul, "Effects of Decisions," 258-59.)

(٧٤) يطلب دستور جنوب إفريقيا، القسم ٣٩، من محاكم جنوب إفريقيا "أخذ القانون الدولى فى الاعتبار" والكثير من دساتير الديمقراطيات الناشئة فى شرق أوروبا ووسطها يدمج كذلك القانون الدولى فى أحكامه القانونية.

Vereschetin, "The Relationship between International Law and National Law," 40-41 وبالمثل يشير القاضى م.د. كيربى من المحكمة العليا الأسترالية إلى أن العديد من محاكم القانون العام المحلية كان يرجع إلى المعاهدات الدولية التى صدقت عليها بلدانها كمصدر للإرشاد فى البناء الدستورى واللائحى وفى تطوير مبادئ القانون العام

Kirby, "The Role of the Judge in Advancing Human Rights by Reference to International Human Rights Norms," 515.

ونشير على الرغم من ذلك إلى أن تلك الشروط لا تقتضى من المحكمة القومية أن تنتظر إرشاد قرارات المحاكم الأخرى، فهى بالمثل يمكنها أن تفسر بنفسها المعاهدات ذات الصلة. ويشير كيربى إلى أن استعانة محاكم القانون العام بالمعاهدات الدولية أصبح فى الوقت الراهن "موضع خلاف سياسى". لكنه يستشهد بـ"تطور مجال اختصاص كبير جداً بشأن تلك المعاهدات"باعتباره أحد العوامل التى سوف تجعل من الصعب على القضاة والمحامين تجاهلها.

Kirby, "The Role of the Judge," 515.

(٧٥) Benvenisti, "The Influence of International Human Rights Law on the Israeli Legal System: Present and Future," 147-48, 151.

(٧٦) Buergenthal, "International Tribunals and National Courts," 700; Kirby, "The Role of the Judge," 515.

(٧٧) Smith, "The Supreme Court," 96, 133.

(٧٨) المرجع السابق، ١٣٣-١٣٤ .

(٧٩) المرجع السابق، ص ١٣٤ .

(٨٠) للاطلاع على ما كُتب عن بناء النظام القانونى للجماعة الأوروبية، الذى غالبًا ما يُشار إليه بـ"إضفاء الصبغة الدستورية" على معاهدة روما، انظر:

Stein, "Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution," 1; Weiler, "The Transformation of Europe," 2403; and Bebr, Development of Judicial Control of The European Communities.

وللاطلاع على ما كتبه قضاة محكمة العدل الأوروبية نفسه، انظر:

Everling, "The Member States of the European Community before their Court of Justice," 215; Mancini, "The Making of a Constitution for Europe," 595; and Koopmans, "The Birth of European Law at the Crossroads of Legal Traditions," 493.

(٨١) See Case 26/62, N.V. Algemene Tramp. & Expeditie Onderneming Van Gend & Loos v. Nederlandse administrate der belastingen, 1963 E.C.R. 1,12 (Ct. of Justice of the Eur. Comm. 1962)

(قرار بارز يسمح للمستوردين الخاصين الهولنديين بالاستعانة ببعض بنود السوق المشتركة فى معاهدة روما المعارضة بشكل مباشر للحكومة الهولندية).

Case 6/64, Flaminio Costa v. ENEL (Ente Nationals Energia Elettrica) 1964 E.C.R. 588

(يؤكد أنه عندما يتضارب شرط من شروط المعاهدة مع لائحة قومية لاحقة فلابد أن تكون الغلبة للمعاهدة.) لمناقشة فقه "الأثر المباشر"، انظر:

George Bermann et al., European Community Law.

(٨٢) هذه الرؤية لا خلاف عليها. فقد قال بعض علماء السياسة إن هذه المحاكم القومية تتبع فى الواقع أمانى حكوماتها، بالرغم من معارضة حكوماتها المعلنة أمام محكمة العدل الأوروبية. والادعاء هو أن كل الدول الأعضاء فى الجماعة الأوروبية وافقوا على التكامل الاقتصادى باعتبار أنه فى صالحهم فى عام ١٩٥٩. إلا أنهم فهموا أنهم بحاجة إلى آلية لربط بعضهم البعض بالالتزام التى جرى التعهد بها فى المعاهدة. وبذلك أنشأوا محكمة تلزم كل بلد بكلمته. انظر:

Garrett, "International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market," 533; Garrett and Weingast, "Ideas, Interests and Institutions: Constructing the EC's Internal Market," 173; Garrett, Kelemen, and Schulz, "The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union," 149.

تتجاهل إعادة الهيكلة القومية هذه نية الدول الأعضاء الواضحة لإنشاء محكمة يمكن بسهولة منع أحكامها أو تحاشيها. كما أنها تتحدى التاريخ الفعلى الذى سبق الحديث عنه. للاطلاع على نقاش حول هذه النقطة بالتحديد، انظر:

Mattli and Slaughter, "Law and Politics in the European Union: A Reply to Garrett," 183; Garrett, "The Politics of Legal Integration in the European Union," 171.

(٨٣) Alter, Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule, of Law in Europe, 80-87; idem, "Who Are the 'Masters of the Treaty'?: European Governments and the European Court of Justice," 121.

(٨٤) انظر:

Ploetner, "Report on France: The Reception of the Direct Effect and Supremacy Doctrine by the French Supreme Courts," 41-75; and Alter, Establishing the Supremacy, 145-57, 173 (both discussing the Cour de Cassation's decision in the 1975 case, Administration des Douanes v. Sotiete Cafes Jacques Vabre and]. Weigel et Com-pagnie S.a.r.L, (Cour de Cassation, France 1975) 2 Common Mrkt. L. Rep. 343 (1975).

(٨٥) Secretary of State for Transport, ex parte. Factortame Ltd. Case 213/89, R. V. (U.K. 1989) 3 Common Market L.R. 867 (1990) (ECJ preliminary ruling that the British courts could grant interim relief to the applicants by setting aside the national law forbidding such relief); R. v. Secretary of State for Transport, ex p. Factortame Ltd. No. 2, 1 A.C. 603 (U.K. House of Lords 1991)

(قرار مجلس اللوردات الذى يمنح إعفاء مؤقتًا على عكس رغبة التاج.) للاطلاع على مناقشة كاملة لهذه القرارات وآثارها (تعوق مراسيم مجلس اللوردات بوضوح السيادة البرلمانية ببيان واجب المحاكم لحل النزاعات بتأييد قانون الجماعة الأوروبية على القانون القومى)، انظر:

Craig, "Report on the United Kingdom," 200-203.

(٨٦) كان چوزيف ويلر بين من زعموا أن القضاة القوميين تحركهم أحلام "التمكين القضائى"، وهو ما يبدو أنه كان يقصد به التجربة الحكمية الخاصة بالدخول فى مراجعة قضائية للقانون القومى من أجل التوافق مع القانون الأوروبى.

Weiler, "The Transformation of Europe", 2426; see also Burley and Mattli, "Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration," 63-64.

(٧٨) كانت كارين ألتر رائدة فى هذه الفرضية فى العديد من المقالات المهمة وكتاب يصدر قريباً. انظر:

Alter, Establishing the Supremacy, 45-52; idem, "Explaining National Court Acceptance of European Court Jurisprudence: A Critical Evaluation of Theories of Legal Integration," 227-252.

(٨٨) انظر:

Mattli & Slaughter, "Law and Politics in the European Union."

(٨٩) انظر:

Ploetner, "Reports on France," 61

(يقول إن محكمة الاستئناف قبلت سيادة قانون الجماعة الأوروبية بدافع من الرغبة فى عدم الإضرار بالتجار الفرنسيين الذين هم دائرة مهمة).

(٩٠) للاطلاع على رواية موجزة لكنها دقيقة للقضايا الأساسية فى هذا الحوار، انظر:

Kokott, "Report on Germany," in 77-131.

(٩١) Brunner v. The European Union Treaty, Bundesver/assungsgericht (2. Senat) (Federal Constitutional Court, 2d Chamber) 12 Oct. 1993, 1 C.M.L.R. 57 (F.R.G.).

(٩٢) 1 C.M.L.R. at 79; 89 BVerfGE 155,.at 175.

ما زالت المحكمة الدستورية الفدرالية الألمانية تعترف بالقدرة الحصرية لمحكمة العدل الأوروبية كمفسر للقانون الأوروبى، بمعنى أن المحكمة الدستورية الفدرالية الألمانية لن تعرض تفسيراً بديلاً لبند قانونى، بل ستقرر فقط ما إذا كان ذلك البند بالنحو الذى تم تفسيره بها يتعدى السلطة أم لا. وقد وُضِع الاعتراف بالقدرة التفسيرية لمحكمة العدل الأوروبية فى Vielkicht-Beschlu/J الخاص بالمحكمة ("قرار محتمل") لعام ١٩٧٩ .

BVerfGE 187 (1979). ٥٢

(٩٢) Kokott, "Report on Germany," 109.

أقرب حدث فى هذا الحكاية يحافظ على الوضع القائم الذى رسخه قرار ماستريخت. وفى Bananas Case, 2 BvL 1/97 (7 June 2000) رفضت المحكمة الدستورية الفدرالية الألمانية ادعاء أن قرار ماستريخث يؤيد استئناف المراجعة الفعالة للقيود التدخلية البشرية فى الجماعة الأوروبية، من ذلك النوع الذى شاركت فيه قبل القرار البارز فى Soiange II, 73 BVerfGE 339 (22 Oct. 1986).

(٩٤) انظر:

Weiler, "Epilogue: The European Courts of Justice: Beyond 'Beyond Doctrine' or the Legitimacy Crisis of European Constitutionalism," 367.

على سبيل المثال، طُلِب من محكمة التحكيم البلجيكية إلغاء القانون الصادر فى ٢٦ نوفمبر من عام ١٩٩٢ الذى أقر معاهدة ماستريخت ١٨ أكتوبر من عام ١٩٩٤، القضية ٧٦/٩٤، وقال المتقدمون بالطلبات، وهم مواطنون بلجيكيون، إن حقهم الدستورى (القومى) فى التصويت فى الانتخابات البلدية انتهكته بنود المواطنة الأوروبية التى مدت حق الاقتراع إلى مواطنين فى بلد آخر عضو فى الاتحاد الأوروبى. وفى قرار سابق (القضية ١٢/٩٤، ٣ فبراير من عام ١٩٩٤)، رأت المحكمة أن المادة ١٠٧ من الدستور البلجيكى لا يمكن قراءتها على أنها تجيز للمشرع تجهل الدستور على نحو غير مباشر بموجب الموافقة على اتفاقية دولية. ومع ذلك فقد تبنت المحكمة الدستورية البلجيكية مقاربة أكثر تشدداً بكثير لتحدى معاهدة ماستريخت؛ فمع أن الحق فى التصويت هو "الحق السياسى الأساسى للديمقراطية النيابية"، فإن تمييع التصويت الفردى من خلال حق الاقتراع الموسع لم يخلق اهتماماً كافيًا لمنح المتقدمين بالطلب الحق فى رفع قضية أمام المحكمة. انظر كذلك:

Bibriosa, "Report on Belgium," 320-29

(٩٥) يستخدم قرار ماستريخت مصطلح "جماعة الدول" لوصف الاتحاد الأوروبى ((stoatenverbund وليس "كونفدرالية (stoatenbund

1 C.M.L.R., at paragraphs 36-38; 1993 WL 965303 (BverfG [Get]), at 48.

(٩٦) انظر:

Alec Stone Sweet, "Constitutional Dialogues in the European Community," 305-8; Weiler, "Epilogue: The European Courts of Justice," 368

("الدستورية ... تمثل المفردة الرسمية للحوارات فيما بين المحاكم").

(٩٧) Howe v. Goldcorp Investments, Ltd., 946 F.2d 944, 950 (1st Cir. 1991).

(٩٨) In The Matter of the Application of Euromepa, SA, 51 F.3d 1095, 1101 (2d Cit. 1995).

(٩٩) Hilton v. Guyot, 159 U.S. 113, 164 (U.S. 1895)

("المجاملة بالمعنى القانونى ليست مسألة إلزام مطلق من ناحية ولا مجرد مجاملة وحسن نية من ناحية أخرى. بل هى اعتراف تسمح بموجبه دولة ما داخل أراضيها للإجراءات التشريعية أو التنفيذية أو القضائية الخاصة بدولة أخرى، مع المراعاة الواجبة للواجب والملاءمة الدوليين، ولحقوق مواطنيها أو الأشخاص الآخرين الذين يحظون بحماية قوانينها").

(١٠٠) للاطلاع على استعراض موسع لتاريخ المجاملة ومعانيها المتعددة، انظر:

Paul, "Comity in International Law," 1.

(١٠١) انظر:

Hartford Fire Insurance Co v. California, 509 U.S. 764, 817 (U.S. 1993) (Scalia, J., dissenting)

(الذى يميز بين "المجاملة القضائية" و"المجاملة التشريعية أو الإجبارية"). وباعتبار القاضية سكاليا مرجعًا فى هذا التمييز، فقد عادت للوراء إلى كتاب چوزيف ستورى Commentaries on the Conflict of Laws. وقد ميز ستورى بين "مجاملة المحاكم" و"مجاملة الدولة"، مؤكدًا أن المحاكم لم تخضع للقانون الأجنبى من باب المجاملة القضائية، بل بناءً على المبدأ التفسيرى الذى يطلب من المحاكم قراءة الصمت التشريعى فيما يتعلق بأثر القانون الأجنبى باعتباره تبنيًا ضمنيًا لمثل هذا القانون ما لم يتناقض مع السياسة العامة الأساسية.

Story, Commentaries on The Conflict of Laws, 38.

إذا ما فُهم ستورى فى سياقه، فلا يبدو أنه يميز بين أنواع مختلفة من المجاملة بقدر ما يصر على أن مبدأ المجاملة ليس إبداعًا قضائيًا وإنما نتيجة للمبدأ القانونى العام المغروس فى القانون الدولى والأمريكى.

ميز معلقون آخرون بين المجاملة "السياسية" و"القضائية"، حيث أشاروا إلى الاعتبارات السياسية الكامنة فى الحفاظ على العلاقات الطيبة بين الدول مقابل الاهتمامات القضائية المحددة بوضع والحفاظ على نظام ما تحمى فيه المحاكم القومية المصلحة القومية بسن القوانين القومية وتنفيذها على أساس تبادلى.

Maier, "Extraterritorial Jurisdiction at a Crossroads: An Intersection between Public and Private International Law," 283.

واهتمامى ليس هو التمييز بين "السياسى" و"القانونى" بقدر ما هو اهتمامات الدولة باعتبارها كلاً متكاملاً مقابل اهتمامات المحاكم المحددة. وللاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً مما تسمح به المساحة هنا بشأن هذه النسخة من المجاملة القضائية، انظر

Slaughter, "Court to Court," 708.

(١٠٢) Roby v. Corporation of Lloyds, 996 F.2d 1353, 1363 (2d Cir. 1993) (citing Mitsubishi Motors Corp. v. Soler Chrysler-Plymouth, Inc., 473 U.S. 614 [U.S. 1985])

("تقضى المجاملة الدولية أن تفرض المحاكم الأمريكية تنفيذ البنود التى تنص على تحديد محكمة بعينها لنظر التقاضى بموجب احترام نزاهة المحاكم الأجنبية وكفاءتها".

(١٠٣) Gulf Oil Corp v. Gilbert, 330 U.S. 501, 509 (U.S. 1947) (applying the/orum non conveniens doctrine to dismiss a New York case in favor of a Virginia forum), quoted in Piper Aircraft v. Reyno, 454 U.S. 235, 241 (U.S. 1981)

(ترفض قضية رُفعت فى الولايات المتحدة لمصلحة محكمة سكوتلندية).

(١٠٤) فى تقاضى شركة ليكر للخطوط الجوية، سلسلة معقدة من القضايا التى تنطوى على إجراءات متشابهة بين الولايات المتحدة وبريطانيا العظمى وجهود المتقاضين على الجانبين لمنع نظر القضية فى المحكمة الأخرى، قال اللورد سكارمان إن الأفراد لهم الحق فى رفع الدعوى فى محكمة أجنبية لأن لهم الحق فى السعى لتحقيق "إجراءات العدالة" ١٩٨٤ WL 281712 (HL), 25

(١٠٥) Kaepa, Inc. v. Achilks Corp., 76 F.3d 624, 625 (5th Cir. 1996).

(١٠٦) المرجع السابق.

quoting Allendak Mut. Ins. Co. v. Bull Data Sys., Inc., 10 F.3d 425, 430-31) (7th Cir. 1993).

واجهت المحكمة مسألة ما إذا كانت ستطبق معياراً مقيداً أو حراً للمجاملة، حيث يسمح الأول بإجراء التقاضى الأجنبى ما لم يقوض السلطة القضائية أو السياسة الأمريكية. وقد اختارت الدائرة الخامسة المعيار الثانى، الذى حققته بموجبه فى العبء الذى تفرضه القضية الأجنبية على المتقاضين الأمريكيين.

(١٠٧) المرجع السابق.

(١٠٨) PhiUps Med. Sys. Int'lB.V. v. Bruteman, 8 F.3d 600, 605 (7th Cir. 1993).

(١٠٩) Attendale, 10F.3dat431.

(١١٠) المرجع السابق، وانظر كذلك.

Philips, 8 F.3d at 605

(لأنه لا وزارة الخارجية الأمريكية ولا وزارة الخارجية الأرجنتينية اشتكت للمحكمة، وكان من غير المرجح أن العلاقات بين الدولتين صارت فى خطر).

(١١١) انظر على سبيل المثال:

Swanson, "The Vexationusness of a Vexation Rule: International Comity And Antisuit Injunctions," 35-36; Haq, "Note, Kaepa, Inc. v. Achilks Corp.: Comity in International Judicial Relations," 365, 382.

EuromepaS.A. v. R. Esmerian, Inc., 1104. (١١٢)

Naumus Asia Co. v. Standard Charter Bank, 1 H.K.L.R. 396,407-8 (H.K. High (١١٣) Court 1990).

(١١٤) المرجع السابق.

(١١٥) المرجع السابق، ص ٤٢٠ .

Allendale Mut. Ins. v. Bull Data Systems, 10 F.3d 425, 431 (7th Cir. 1993). (١١٦)

(١١٧) انظر على سبيل المثال .

Speny Rand Corp. v. Sunbeam Corp., 285 F.2d 542 (7th Cir. 1960)

(ألغى قرار حكم محكمة محلية مطالبًا بالتقاضى فى محكمة ألمانية، على أساس إنه بما أن التقاضى فى ألمانيا يشمل علامة تجارية مسجلة فى ألمانية ولديها حق اختيار المحكمة التى تنظر الدعوى بموجب القانون الألمانى، ولم يُفهم ذلك على أنه بغر ض مضايقة المدعى عليه).

Ingersoll v. Granger 833 F.2d 680, 687 (7th Cir. 1987)

(أكد قرار محكمة محلية بإبقاء إجراءات التقاضى فى محكمة أمريكية إلى أن يتم إصدار حكم فى محكمة الاستئناف البلجيكية بشأن القضية نفسها لأن المحكمة الأخيرة منحت المدعى الفرصة الكاملة والعادلة لتقديم ادعاءاته).

The Bremen v. Zapata Off-Shore Co., 407 U.S. 1 (U.S. 1972). (١١٨)

(١١٩) المرجع السابق، ص ٩ .

Tolofson v. Jensen, 3. S.C.R. 1022, 1070 (Canada 1994). (١٢٠)

Tetley, "New Development in Private International Law: Tolofson v. Jensen and (١٢١) Gagnon v. Lucas," 659-66; Furuta, "International Parallel Litigation: Disposition of Duplicative Civil Proceedings in the United States and Japan," 1.

الوضع فى اليابان معقد. جرت العادة أنه بالرغم من أن المحكمة اليابانية سوف تخضع بشكل آلى لمحكمة يابانية أخرى تملك السلطة القضائية فى القضية نفسها، فهى لن تمد المجاملة نفسها لمحكمة أجنبية. وقد حددت المحكمة العليا اليابانية مجال الاختصاص باعتباره جزءًا من السيادة القضائية المحكوم عليها بأنها مساوية للسيادة القومية.

Judgment of 16 Oct. 1981 (Malaysia Airline System Berhad v. Goto), S. Ct., 35 Minshu (vol. 7) 1224, translated in Japanese Annual of International Law 26 (1983): 122.

ومع ذلك رأت محكمة واحدة على الأقل مؤخراً أنه من الممكن رفض القضية التي يرفعها مدعٍ ياباني رُفعت ضده دعوى في القضية نفسها بالخارج إذا كان واضحاً أن المحكمة الأجنبية سوف تصل إلى حكم نهائي لا رجعة فيه أولاً بحيث يمكن للمحاكم اليابانية الاعتراف بهذا الحكم.

Miyakoshi Kiko K.K. v. Gould, Inc., Interim Judgment, 1348 Hanrei Jiho 91, 94-95 (Tokyo District Ct. 30 May 1989).

(١٢٢) St. Pierre v. South American Stores K.B. 382 (U.K. 1936).

(١٢٣) Spiliada Maritime Corp. v. Cansulex Ltd A.C. 460, 476 (U.K. 1987).

هذا النوع من القضايا جرت مناقشة بطريقة شيقة في .

Sze-Kwok Wai, "Internationalism Ascending: Commerce, Cooperation and Cosmopolitanism as Public Policy Goals in Private International Law," (S.J.D. Thesis, Harvard Law School, 30 May 1998).

(١٢٤) Phillips Med. Syst. V. Bruteman, 8 F.3d 249.

(١٢٥) المرجع السابق، ص ٤٢٨ .

(١٢٦) المرجع السابق، ص ٤٣٢. Ibid., 432.

(١٢٧) المرجع السابق، ص ٤٣٠. Ibid., 430.

(١٢٨) Canadian Overseas Ores Ltd. v. Campania e Acero del Pacifico, SA, 528 F. Supp. 1337, 1342-43 (S.D.N.Y. 1982), affirmed on other grounds, 727 F.2d 1274 (2d Cir. 1984).

(١٢٩) انظر على سبيل المثال:

McDonnell Douglas Corp. v. Islamic Republic of Iran, 758 F.2d 342 (8th Cir.), cert, denied, 414 U.S. 948 (U.S. 1985).

(١٣٠) Allstate Insurance Co. v. Administratia Asigurarilor de Stat, 962 F. Supp. 420, 424 (S.D.N.Y. 1997).

(١٣١) Sussman v. Bank of Israel, 801 F. Supp. 1068, at 1078(S.D.N.Y. 1992).

(١٣٢) Murty v. Aga Khan, 92 F.R.D. 478, 482 (E.D.N.Y. 1981).

(١٣٣) 407 U.S. 1, 12.

(١٣٤) Born, International Civil Litigation in United States Courts, 3d ed., 353.

(١٣٥) See In re Union Carbide, 634 F. Supp. 842 (S.D.N.Y. 1986), affirmed as modified, 809 F.2d 195 (2d Cir. 1987); Sequihua v. Texaco, 847 F. Supp. 61 (S.D. Tx. 1994); Dow Chemical v. Castro Alfaro, 786 S.W.2d 674 (S. Ct. Tx. 1990).

(١٣٦) فى الأشهر من بين تلك القضايا، وهى قضية رفعها مواطنون هنود قُتلوا أو أصيبوا بمادة كيماوية مميتة فى مصنع لشركة يونيون كاربايد بالهند، اعتبرت المحكمة الحجج فيما يتعلق بقدرة المحكمة الهندية على "التعامل بفاعلية وكفاءة" مع القضية ووجدت أنها بالفعل محكمة مناسبة.

In re Union Carbide, 634 F. Supp. 842, 848 (S.D.N.Y. 1986).

انظر كذلك:

Torres v. Southern Peru Copper Corporation, 965 F. Supp. 899 (1996), aff'd 113 F.3d 540 (5th Cir. 1997)

(وجدت أن بيرو مكان مناسب لحل النزاع ورفضت القضية بناءً على المجاملة).

(١٣٧) على سبيل المثال:

Mobil Tankers Co. v. Mene Grande Oil Co., 363 F.2d 611, 614 (3d Cir. 1966); Peabody Holding Co.v. Costain Group pk, 808 F. Supp. 1425 (E.D. Mo. 1992).

(١٣٨) Fiorenzav. United States Steel Int'l, 311 F. Supp. 117, 120-21 (S.D.N.Y. 1969).

(١٣٩) Lockman Found, v. Evangelical Alliance Mission, 930 F.2d 764, 768 (9th Cir. 1991).

(١٤٠) Macedo v. BoeingCo., 693 F.2d 683, 688 (7th Cir. 1982).

(١٤١) Wolfv. BoeingCo., 810 F.2d 943 (Wash. App. Ct. 1991).

(١٤٢) Flaschen and Silverman, "Cross-Border Insolvency Cooperation Protocols," 589.

للاطلاع على مناقشة الطريقة التى أثر بها مُدخل الممارسين، من خلال لجنة الإعسار وحقوق الدائنين التابعة لرابطة المحامين الدولية، على تلك الإجراءات بإيجاد "اتفاق" جاهز للتبنى كبروتوكول عابر للحدود فى هذه القضايا، انظر:

Leonard, "Managing Default by a Multinational Venture: Cooperation in Cross-Border Insolvencies," 543.

(١٤٣) المرجع السابق. شملت تلك الإجراءات شركة ماكسويل للاتصالات، وأوليمبيا أند يورك، وكومودور بزنس ماشينز، وإيفر فريش للمشروبات، ونقاش، وسول ?إكس، وإى أى أو دى.

(١٤٤) Unt, "International Relations and International Insolvency Cooperation: Liberalism, Institutionalism, and Transnational Legal Dialogue," 1037; Westbrook, "Theory and Pragmatism in Global Insolvencies: Choice of Law and Choice of Forum," 461. See Maxwell Communication Corp. v. Barclays Bank (In re Maxwell Communications Corp.), 170 B.R. 800 (Bankr. S.D.N.Y. 1994).

(١٤٥) Flaschen and Silverman, "Cross-Border Insolvency," 590.

(١٤٦) للاطلاع على وصف مفصل لهذه الإجراءات، انظر المرجع السابق، ص ٥٩٤-٥٩٩ .

(١٤٧) المرجع السابق، ص ٥٩٦، مقتبس فى المرجع السابق، ص ٥٩٦ .

(١٤٨) المرجع السابق، ص ٥٩٩ .

(١٤٩) المرجع السابق، ص ٥٩٩ ١٥٠ .

(١٥٠) Unt, "International Relations," 1038.

(١٥١) "The Supreme Court justices gathered in the East Conference Room yesterday to greet members of the European Court of Justice," New York Times, 19 April 2000, 1.

(١٥٢) Rehnquist, Remarks of the Chief Justice, Court of Appeals for the Federal Circuit Twentieth Anniversary Judicial Conference.

(١٥٣) انظر على سبيل المثال:

VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, Tri-bunales Constitucionales Europeos y Autonomas Territoriales (1985).

(١٥٤) Charter of the Organization of the Supreme Courts of the Americas, Article II, 2.1.

(١٥٥) المرجع السابق، المادة ٢، الفقرة ٢-٢ .

(١٥٦) Remarks by the President of the Supreme Court of Justice on the Occasion of" the Opening of Judicial Year 1999," on Supreme Court of Justice of Venezuela homepage (cited 14 June 2003); available from http://www.tsj.gov.velinformacion/ miscelaneas/openingl 999. html.

(١٥٧) حضر أعضاء الوفود من أستراليا ونيوزيلندا وأيرلندا والهند والولايات المتحدة وكندا وبريطانيا العظمى مؤتمر القانون العام القضائى العالمى الأول من ٢٨ مايو إلى ٢ يونيو. انظر:

Justices, Judges from Common Law Countries Meet in Williamsburg and" Washington," International judicial Observer 1 (1995): 1.

وعقد مؤتمر القانون العام القضائى العالمى الثانى فى واشنطن العاصمة انضم ممثلون لإسرائيل وسنغافورة وجنوب إفريقيا إلى البلدان السبعة التى اشتركت فى المؤتمر الأول.

(١٥٨) المرجع السابق، ص ١ .

(١٥٩) انظر:

Hon. Rait Maruste, "Chief Justice, National Court of Estonia, Estonia: Leading Central Europe in Judicial Reform," International Judicial Observer 2 (1996): 3.

(١٦٠) انظر:

The Law Association for Asia and the Pacific homepage (cited 20 December 2002); available from http:llwww.lawasia.asn.au.

دول قانون آسيا هى: أفغانستان وأستراليا وبنجلاديش والصين وفيجى وهونج كونج والهند وإيران واليابان وجمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية (كوريا الشمالية) وكوريا (كوريا الجنوبية) وماكاو وماليزيا ونيبان ونيوزيلندا وباكستان وبابوا غينيا الجديدة والفليبين والاتحاد الروسى وسنغافورة وسريلانكا وتايلاند وغرب ساموا.

(١٦١) انظر:

CEELI Update," ABA International Law News, Summer 1991, 7."

(١٦٢) "European Justices Meet in Washington to Discuss Common Issues, Problems," International Judicial Observer 1 (January 1996): 2, 3.

(١٦٣) نُشرت فيما بعد أوراق من المؤتمر فى .

Franck and Fox, International Law Decisions, 373, 383. See also, Franck, *"NYU Conference Discusses Impact of International Tribunals," 3.*

(١٦٤) انظر:

Apple, "British, U.S. Judges and Lawyers Meet, Discuss Shared Judicial, Legal Concerns," 1.

(١٦٥) "Yale Law School Establishes Seminar on Global Constitutional Issues," International Judicial Observer 4 (1997): 2.

(١٦٦) أحد الأمثلة هو معهد برانديس للقضاة الدوليين الذى أسسه المركز الدولى للأخلاق والعدالة والحياة العامة فى جامعة برانديس. وعقد المعهد أولى دوراته فى يونيو من عام ٢٠٠٢ بـ"هدف تشجيع إيجاد فقه دولى جديد يتم تشكيله إلى حد كبير بواسطة التطبيق العملى للاعتبارات الأخلاقية والخلقية وكذلك الاعتبارات القانونية". وطبقًا لما جاء فى تقرير المعهد السنوى لعام ٢٠٠٢، فقد وفر المعهد "فرصة للمناقشة الموثوق بها بين القضاة الجالسون على منصات المحاكم الدولية" وعزز بالتالى التأمل والتعلم والتجديد القضائى.

Brandeis Institute for International Judges Report, Brandeis University (2002): 3.

(١٦٧) "Global Legal Information Network", on the Library of Congress of the United) States of America Global Legal Information Network website (cited 14 June 2003); available from http:llkweb2.loc.govllaw/GLINvl/glintro.htm.

(١٦٨) Mihm, "International Judicial Relations Committee Promotes Communication Coordination," 1.

(١٦٩) Committee on International Judicial Relations, Weekly Bulletin, 10-14 June 2002 (on file with author); Committee on International Judicial Relations, Weekly Bulletin, 2-6 September 2002 (on file with author).

(١٧٠) Stephen Breyer, "The Supreme Court and The New International Law," The American Society of International Law, Ninety-seventh Annual Meeting, Washington, D.C., 4 April 2003.

(١٧١) Conversation reported at Brandeis Institute for International Judges, 9-15 June 2002.

الفصل الثالث

المشرعون: التخلف عن الركب

تفصل فجوة – تزداد اتساعًا – التعاون الحكوماتى عن النقاش المحلى.... والنتيجة هى العجز الديمقراطى المشترك، حيث لا تثق الجماهير فى الصفقات متعددة الأطراف التى تعقدها حكوماتها فى اجتماعات مغلقة فى بلدان أجنبية.

اللورد ويليام والاس، المتحدث باسم السياسة الخارجية بالحزب الليبرالى بمجلس اللوردات[1]

يحظى فهم اللورد والاس للعجز الديمقراطى فيما يتعلق بالنشاط الحكوماتى بمشاركة على نطاق واسع. ويُنظر إلى المشرعين على أنهم متخلفون عن الركب. وصوت الناس - من منطقة إلى منطقة، ومن بلد إلى بلد، ومن إقليم إلى إقليم - أخفت بكثير وأقل احتمالاً لأن يُسمَع من صوت المشرعين والقضاة والوزراء ورؤساء الدول.

كان أحد الحلول هو الدعوة إلى إنشاء برلمان عالمى[2]. والأمر الأرجح بكثير، والأكثر مرغوبية فى رأيى، هو إقامة شبكات المشرعين كى تضاهى شبكات الوزراء والمنظمين والقضاة التى سبق الحديث عنها فى الفصلين السابقين. وهذه الشبكات موجودة، فى الغالب فى أماكن تدعو للدهشة، وهى تتزايد. لكنها أقل شيوعًا من الشبكات المتعدية للحكومات وأقل منها أثرًا لأسباب عديدة.

أولاً: على أقل تقدير فى الأنظمة السياسية الديمقراطية، وظيفة المجلس التشريعى هى التمثيل بقدر ما هى التنظيم، وهو ما يعنى أن المشرعين مربوطون على نحو أشد ما يكون مباشرة بالسياسات المحددة إقليميًا. وبهذا المعنى يمكن أن يُقال إن ما يظل "قوميًّا"، أو حتى محليًّا، على الإطلاق هو وظيفتهم. وحتى عندما يركزون على القضايا الدولية، فإن ذلك يكون من خلال منظار الاهتمامات المحلية وليس من خلال اهتمام مستقل بالسياسة الخارجية، ولا بالحوكمة العالمية بكل تأكيد. ولكى يضمن المشرعون انتخابهم لا بد لهم من إبداء اهتمام بمجالات اهتمام ناخبيهم والعمل فى إطارها، ولا بد أن يحشدوا بلا توقف التأييد للحصول على حصة دائرتهم من الكعكة القومية. وبالنسبة للغالبية الساحقة من تلك الدوائر، يحتل التعاون الدولى فى العادة أولوية متدنية.

ثانيًا: حركة التغيير والاستبدال السريعة بين المشرعين، الذى تكون الفترات التى يقضونها فى مناصبهم قصيرة فى العادة، لا توفر لهم حافزًا كبيرًا للاستثمار فى العلاقات طويلة المدى مع نظرائهم الأجانب، الذين يرجح أنهم هم أنفسهم يتغيرون كثيرًا - يضاف هذا الرادع إلى الأولويات المتغيرة المعتادة والتعليقات القائمة على الانتماء السياسى. وبصورة عامة، يخدم المشرعون وقتًا أقل من القضاة أو الموظفين البيروقراطيين فى مناصبهم الرسمية. ثالثًا: يفتقر البرلمانيون بالتحديد إلى الخبرة الفنية المتخصصة والانفصال عن السياسة الشعبية، وهو ما كان له ذلك الدور الكبير فى دعم الشبكات التنظيمية والقضائية. وتتفاوت التحديات المحلية تفاوتًا كبيرًا فيما بين الدول، وتتخذ القيادة والنظام البرلمانى أشكالاً مختلفة، ولا يشيع اعتبار أى منهما "مهنة" أو "خبرة" فى غير ممارسة الديمقراطية نفسها.

أخيرًا: الشبكات التنظيمية على قدر كبير من الارتباط بالقضايا وتتكون من أعضاء لهم، إلى حد كبير، التدريب المهنى والتنشئة نفسهما. وهم بذلك يمكنهم، بصورة عامة، العمل من خلال إجراءات اتخاذ قرارات أكثر بساطة، هى فى العادة بالإجماع.

ومن ناحية أخرى، يميل البرلمانيون إلى التعامل مع مجموعة عريضة من القضايا والاهتمامات(٣). كما أن البرلمانات المختلفة يتم تنظيمها على نحو مختلف فيما يتعلق بهياكل اللجان وتخصيص السلطة فيما بين المشرعين الأفراد. وبذلك فإنه من الأصعب تحديد "النظراء" الطبيعيين، كما في المجال التنظيمى، كلجان المالية أو لجان العلاقات الخارجية أو لجان العدالة والشئون الداخلية. ونتيجة لذلك فمن الأرجح أن يلتقى المشرعون الأفراد ببعضهم عبر الحدود بناءً على الانتماء الحزبى المشترك أو الاهتمام المشترك بمجموعة معينة من القضايا كالبيئة أو حقوق الإنسان، وليس الموقف المشترك والدائم فى هيكل السلطة السياسية.

فى ظل هذه الروادع، ربما يكون العجب هو أن الشبكات التشريعية موجودة على أى الأحوال. إلا أنها موجودة، داخل منظمات دولية، وعلى نحو مستقل، وعلى مستوى إقليمى، وضمن مجموعة من الروابط المهنية. وفى بعض الحالات يمكننا تبين مشرعين يبحثون بصدق عن صوتهم على المسرح الدولى، حيث يضخون عناصر جديدة ومختلفة فى السياسة politics والسياسات policies التى كانت تخضع فيما مضى بشكل حصرى تقريبًا للسلطة التنفيذية للحكومات. وهم يخترعون أنفسهم ويضفون عليها الشرعية بينما يمضون قُدُمًا، فى منظمات من قبيل الناتو ومنظمة الأمن والتعاون فى أوروبا، وأوضح ما يكون الاتحاد الأوروبى. كما أنهم ينظمون على نحو تدريجى كقوة موازنة لقوى التجارة الحرة والتكامل الاقتصادى، حيث يدركون مدى اختراق تلك الأيديولوجيات للحدود القومية وتعزيزها للسلطة التنفيذية. ويقومون بدور متزايد فى جهود التحول الديمقراطى، حيث لا يوفرون المساعدات الفنية للبرلمانيين الشبان فحسب، بل كذلك إحساسًا بالانتماء المهم فى النادى العالمى أو الإقليمى الأكبر حجمًا.

عند الاطلاع على بعض النماذج فى هذا الفصل، من الصعب ألا نبدأ فى تصور شبكات المشرعين وهى تشكّل رأيًا رسميًا فى شئون منظمة الصحة العالمية وصندوق

النقد الدولى والنافتا، بل حتى الأمم المتحدة نفسها، وتطالب به. ومن الممكن كذلك تخيل أى عدد من المبادرات الثنائية أو متعددة الأطراف لإقامة الاتصالات المستمرة بين المشرعين، على الأقل ما دامت أحزاب سياسية بعينها فى السلطة فى البلدان ذات الصلة. وينبغى أن تكون هذه الشبكات فى حالات كثيرة موازية لأنواع عديدة من الشبكات التنفيذية والتنظيمية.

فى الوقت نفسه، من الواضح كذلك أن الكثير من "البرلمانات" أو "المجالس" الإقليمية القائمة غير فعالة إلى حد بعيد - ذلك النوع من الكيانات التى تنشر الشك بشأن القانون الدولى أو المؤسسات الدولية من أى نوع. وعلى مستوى أعمق، ليس واضحًا فى واقع الأمر ما الذى ينبغى أن تعنيه "الفاعلية" فى هذا السياق. وما الذى ينبغى أن تفعله الشبكات التشريعية العالمية، وكيف سنعرف أنها تفعله بنجاح؟ يقول الباحثون أمثال بروس إكرمان إن البرلمانيين ذوى التفويض المميز بوضوح عن تفويض المنظِّمين والإداريين، مجهزون جيدًا لتطوير القيم الأساسية(٤). وتوفر "قمة" عقدت مؤخرًا لرؤساء البرلمانات، المقصود بها استنكار حكم الإعدام، بعض الدعم لهذه الفكرة. لكن من المفترض كذلك أن البرلمانيين يعكسون ويمثلون انقسامات عميقة فى القيم الأساسية - وهى انقسامات من ذلك النوع الذى يمكن أن يحرك الانتخابات. بل إن هذه الانقسامات تكون أعمق فى السياق الدولى.

فما هى الطريقة الأخرى التى ينبغى بها للشبكات التشريعية ممارسة السلطة، إن كان لها ذلك؟ هل بالاستجابة للتقارير والتصريحات الخاصة بالشبكات التنفيذية والتنظيمية المختلفة؟ أم بمحاولة إيجاد أساليب متعدية للحكومات لمراقبة نشاط الشبكات المتعدية للحكومات، حيث تراقب اللجان التشريعية الوكالات فى الولايات المتحدة؟ أم بمحاولة تقييد سلطة شبكات التنفيذيين الرئيسيين التى يمكن أن تعمل بشكل جزئى للالتفاف على سلطة المشرعين المحليين؟

يبدو بعض هذه الاحتمالات غير مرجح فى أفضل الحالات، وسخيفًا فى أسوئها، لكن قبل الشكوى من "العجز الديمقراطى"، أو بشكل أكثر تحديداً، من "المشرعين المتخلفين"، من المهم التفكر فيما يمكن أن تفعله وينبغى أن تفعله الشبكات التشريعية المتعدية للحكومات. لذلك فإن الخطوة الأولى هى فهم ما الذى تقوم به بالفعل.

يعرض القسم الأول فيما سيأتى عدداً من الطرق التى يتشبك بها المشرعون مع بعضهم بعضًا داخل المنظمات الدولية القائمة أو خارجها. ويناقش القسم الثانى المجموعة الواسعة من الشبكات التشريعية، بما فى ذلك الهوية الإقليمية، وكذلك البرلمانات الإقليمية الفعلية، الموجودة للتعبير عن الهوية الإقليمية وتشجيعها، وكذلك التصدى لمجموعة من القوى التى تشجع الاندماج الاقتصادى الإقليمى، أو على الأقل تبطئها. وأخيراً، يتجه القسم الثالث إلى الطرق التى يدعم بها المشرعون زملاءهم المشرعين فى أنحاء العالم من خلال إضفاء الصبغة الاحترافية على التمثيل الديمقراطى وتنشئة النواب الأفراد ودعمهم.

١ - المشرعون يبحثون عن صوت لهم على المسرح العالمى:

الطريقة التقليدية للتعبير عن أنفسهم فى الشئون الخارجية هى من خلال محاولة مراقبة أنشطة أعضاء السلطة التنفيذية - الوزراء أو رئيس الدولة - عن كثب. ويقول بعض علماء السياسة المعاصرين إن هذا النظام يعمل بشكل جيد على الأقل فى الولايات المتحدة؛ فالكونجرس مسئول على الكثير من الشئون الخارجية[٥]. وبالرغم من ذلك، تشير الأمثلة التالية إلى أن المشرعين ليسوا راضين عن هذا الدور التقليدى - فهم يسعون لممارسة السلطة والنفوذ بشكل مباشر على المسرح الدولى. وهم يتشبكون مع بعضهم البعض لتحسين الصوت الجماعى داخل المنظمات الدولية وعلى نحو مستقل.

الشبكات التشريعية داخل المنظمات الدولية:

كما هو الحال بالنسبة للشبكات التنظيمية، يجد المشرعون القوميون أنفسهم بشكل دورى معًا فى سياق المنظمات الدولية. وبصورة عامة، تكون مهمتهم داخل هذه المنظمات هى تحديد دور فعال لأنفسهم باعتبارهم نوابًا منتخبين فى بيئة جرت العادة أن يسيطر عليها الدبلوماسيون أو موظفو الحكومة أو المعينون السياسيون. وهم ينجحون بطرق غير متوقعة، ربما الأكثر إثارة للاستغراب فى منظمات الأمن كالناتو أو منظمة الأمن والتعاون فى أوروبا، حيث من المفترض أن يتطلب الموضوع درجة عالية من المعرفة المتخصصة والقدرة على تحمل الضغوط الشعبية أو تجاهلها. وبعض المنظمات الأخرى أكثر ترحيبًا منذ البداية. وبما أن هذه المنظمات تشمل المواءمة وحوكمة القانون والسياسة بين الدولة الأعضاء فيها، فإن للشبكات التشريعية داخلها نفوذًا متزايدًا.

التشبيك فى الناتو:

فى حالة الناتو، يمثل مجلس الناتو البرلمانى حلقة الاتصال بين البلدان الشركاء، وتشمل أهداف المجلس المكون من برلمانيين من البلدان الأعضاء تقوية التفاهم وتطوير التضامن بين البلدان الأعضاء، على نحو يشجعها على أن تأخذ فى اعتبارها وجهات نظر الناتو عند وضع تشريعها القومى والعمل كحلقة بين برلمانات التحالف وسلطات الناتو(٦).

ليس بمعاهدة الناتو ذكر صريح للمجلس البرلمانى. وكان الاعتراف الرسمى بهذا المجلس سيتطلب إصلاح معاهدة واشنطن، وهو ما تتحاشاه بعض الحكومات والبرلمانات. وبذلك يعمل برلمان الناتو منذ فترة طويلة ككيان منفصل عن الناتو، بالرغم من أنه يجسد مهمته الأساسية ويحافظ على علاقات عمل وثيقة معه. وكان الاعتراف

بالمشاركة المتزايدة لبرلمان الناتو في مراقبة وتشغيل المنظمة التي جعلت المجلس في عام ١٩٨٨ يغير اسمه من مجلس شمال الأطلسي إلى مجلس الناتو البرلماني[٧] وبالرغم من ذلك فإن له تأثيراً حقيقياً على سياسات الناتو. وتضع لجانه - بما فيها لجنة الشئون المدنية ولجنة الدفاع والأمن واللجنة الاقتصادية واللجنة السياسية واللجنة العلمية واللجنة الفنية - التوصيات السياسية لإصلاح العلاقة الأمنية الأوروأطلسية[٨] وفي وقت لاحق، تبنى الناتو نفسه، المكوَّن من وفود القومية التي يرأسها في العادة السفراء، الكثير من هذه التوصيات[٩].

التشبيك في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا:

تأسس المجلس البرلماني لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بمدريد في عام ١٩٩١، وسط نقاش ساخن بشأن تنظيمه وضرورة وجوده نفسه. واليوم، يجمع المجلس ما يزيد على ثلاثمائة برلماني يمثلون الدول الخمس والخمسين المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وأهداف المجلس هي تسهيل الحوار فيما بين البرلمانات، وتقييم تنفيذ الدول المشاركة لأهداف المنظمة، ودعم المؤسسات الديمقراطية في الدول المشاركة، والإسهام في تطوير بُنى المنظمة المؤسساتية، والعلاقات والتعاون بين مؤسسات المنظمة.

يكافح المجلس بشدة لترسيخ مشروعيته في إطار منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وبينما أدى المجلس وظائف من قبيل توفير مراقبين محايدين لأول انتخابات برلمانية ما بعد سوفيتية في روسيا، واقتراح ضرورة تعديل وظائف المنظمة، فقد طالب باستمرار بنفوذ أكبر داخل المنظمة. ومع أن دورته لعام ١٩٩٤ شملت كذلك مناقشة قضايا مهمة مثل علاقات تركيا بالأقلية الكردية، والحظر التجاري اليوناني من جانب واحد على مقدونيا، ومهمة قوات الحماية التابعة للأمم المتحدة في البوسنة، فقد بدا أن

اهتمام المجلس مؤخراً هو ما إذا كان أى من قراراته سيُسمع أو يكون مؤثراً بحال من الأحوال.

ومنذ عام ١٩٩٤ اكتسب المجلس كلاً من المشروعية والدعم من منظمة التعاون والأمن فى أوروبا وكذلك الدول الأعضاء فيها. ويراقب الآن أعضاء المجلس باستمرار الانتخابات فى شرق أوروبا والاتحاد السوفيتى السابق. وفى ربيع عام ١٩٩٨ أعلن أحد أعضاء المجلس أن الانتخابات الأوكرانية أقل من "الحرة والنزيهة"، وفى وقت لاحق تلقى نقداً من مسئولين أوكرانيين كانوا حريصين على جعل المجلس يقر عمليتهم الانتخابية(١٠). وبدأت مهمة مراقبين آخرين مراقبة الانتخابات فى مارس من عام ٢٠٠٠. ويزعم الموقع الإلكترونى للمجلس، ربما بحق، أنه لكون البرلمانيين أنفسهم مسئولين عامين منتخبين انتخاباً مباشراً فإن ملاحظاتهم ذات أهمية كبير فى وسائل الإعلام المحلية والدولية(١١).

من الناحية الفنية، المجلس مجهز بحيث يسمح بأقصى حد من المشاركة والتعاون وهو يجتمع سنوياً، فى بداية شهر يوليو، وهو الوقت الذين تكون فيه معظم برلمانات العالم فى حالة عدم انعقاد، مما يسمح للأعضاء الرئيسيين بالمشاركة. وثمرة هذه الدورة السنوية هى "الإعلان النهائى"، وكذلك القرارات والتوصيات التى تقدَّم إلى المجلس الوزارى لمنظمة الأمن والتعاون فى أوروبا، ورئيس منظمة الأمن والتعاون فى أوروبا، والبرلمانات القومية للدول المشاركة فى منظمة الأمن والتعاون فى أوروبا.

أسفرت الدورات السنوية الأخيرة للمجلس عن قرارات مهمة شملت نداءً إلى مجلس وزراء خارجية منظمة الأمن والتعاون فى أوروبا لمناقشة وضع مسودة ميثاق الأمن الأوروبى الذى ينبغى أن يصبح "العمود الفقرى لنظام الأمن (الأوروبى) فى القرن الحادى والعشرين"(١٢). وفى يوليو من عام ٢٠٠٠، أصدر المجلس "الإعلان النهائى" الذى يتناول الأوضاع فى القوقاز الشمالى وجنوب أوروبا وبيلاروسيا ومولدوفا. وقد رأى مراقبو الدورة أنها علامة مبشرة على المشاركة المجددة والأقوى

والمرحب بهـا لمنظمـة الأمن والتـعـاون فى أوروبا فى مـشـكلات الأمـن فى تلك المناطق(١٣).

فى أعقاب هجوم الحادى عشر من سبتمبر على الولايات المتحدة، دعت اللجنة الدائمة لرؤساء الوفود إلى اجتماع خاص فى سينترا بالبرتغال لإدانة كل الأعمال الإرهابية والتوصية بموافقة الدول المشاركة فى منظمة الأمن والتعاون فى أوروبا على تعريف للإرهاب وتوسيع الإستراتيجيات العالمية لمحاربة الإرهاب. وناشد المجلس الدول المشاركة تبنى الإجراءات التشريعية المناسبة والتعاون مع بعضها البعض فى مكافحة الإرهاب. كما حث المجلس الحكومات على معالجة قضية الإرهاب الدولى فى المجلس الوزارى لمنظمة الأمن والتعاون فى أوروبا فى وقت لاحق من العام(١٤).

الشبكات التشريعية داخل الآسيان:

يحدث التعاون البرلمانى فى مناطق أخرى كذلك، ربما كان أبرزها فى آسيا. وفى عام ١٩٧٧ أنشأت دول جنوب شرق آسيا، برعاية منظمة دول جنوب شرق آسيا، وهى منظمة أمنية واقتصادية إقليمية، المنظمة البرلمانية لدول الآسيان. ويتكون المشاركون فى المنظمة البرلمانية من عدد من الوفود البرلمانية لدول الآسيان وجماعات مراقبة، مع خمسة عشر مندوب على الأكثر من برلمان كل دولة عضو فى المنظمة البرلمانية.

كانت مبررات إنشاء المنظمة البرلمانية هى المقرطة والتعميم: سوف تعزز شبكة وثيقة الصلة من مشرعى الآسيان المشاركة الديمقراطية بواسطة أهل تلك البلدان، وبالتالى تقوية الصلات بين الشعوب نفسها، وبين الشعوب والمنظمة(١٥).

تولت المنظمة البرلمانية أمر عدد من المبادرات الملموسة التى كانت وظيفتها الأساسية تثقيف المشرعين القوميين، وجماعات المصالح، والدوائر المفردة بشأن ما يجرى فى البلدان المجاورة. وبذلك على سبيل المثال، قامت المنظمة البرلمانية بفهرسة كل

القوانين القومية المتصلة بمنطقة تجارة الآسيان الحرة لجعلها متوافرة باطراد وشفافة لمجتمع الأعمال(١٦). وبالمثل، أنشأت نظام نشرة الكترونية لتمكين الأعضاء الأفراد من البرلمانات المختلفة من التراسل بشكل مباشر مع نظرائهم فى الدول الأخرى(١٧).

حاول أعضاء المنظمة البرلمانية كذلك استخدام القوة الجماعية للمنظمة للضغط على الحكومات بشأن قضايا بعينها، أبرزها الدمار الذى أحدثته الأزمة المالية فى شرق آسيا فى عام ١٩٩٧، وطالب البرلمانيون حكوماتهم بزيادة التعاون بين الأسواق المالية لتحاشى المزيد من الاضطراب. كما عقدوا اجتماعًا فى الفيليبين وتبنوا عدداً من الإجراءات للمساعدة فى معالجة الأزمة، بالرغم من أنه ليس واضحًا ما هو الأثر الذى كان لتلك الإجراءات بالفعل(١٨).

كشأن نظيرتها الأوروبية، تقوم المنظمة البرلمانية لدول الآسيان فى الوقت الراهن بدور استشارى فى الغالب. وكان عليها أن تبنى مشروعيتها ونفوذها. وقد فعلت ذلك فى الغالب من خلال قوة المعلومات والتنشئة. وقد جعلتها قدرتها على تجميع المعلومات ثم تصفيتها مصدراً موثوق به للمبادرات التشريعية. وعلاوة على ذلك استطاعت الترحيب بالبرلمانيين من الدول الأعضاء فى الآسيان، كفيتنام وحتى ميانمار. ويشارك أعضاء المنظمة البرلمانية كذلك فى الحوار المستمر مع الوفود المراقبة لبرلمانيين من بلدان كالصين وأستراليا وكندا ونيوزيلندا وروسيا والبرلمان الأوروبى(١٩). ومع ذلك فمن الصعب إلى حد كبير تتبع الأثر الفعلى لتلك الأنشطة المختلفة فيما يتعلق بالتشريع الجديد المقترَح أو المسئولين الحكوميين الأفراد المدعومين.

***

تخلق الشبكات التى بين المشرعين فى تلك المنظمات الثلاث فرصًا للبرلمانيين كى يؤدوا دوراً إيجابيًا فى السياسة الأمنية الدولية أو على الأقل الإقليمية. وفى الحالتين

الأوروبيتين، اضطر المشرعون إلى الكفاح من أجل جعل أصواتهم مسموعة، وقد أصروا بشكل تدريجى على القيام بدور أكثر مباشرةً فى مهمة المنظمة. وكانت المنظمة البرلمانية لدول الآسيان أقل فاعلية، أو على الأقل كان تتبع فاعليتها أكثر صعوبة. فقد اختارت أن تعمل بشكل أكبر من خلال اتصالات بالبرلمانات القومية القائمة ـ العمل على جمع ونشر المعلومات وإقراض سلطتها للتشريع النموذجى فى صورة قرارات. وتعمل المنظمة الدولية لهيئات أسواق المال بهذه الطريقة على الجانب التنظيمى، كما أوضحنا فى الفصل الأول، لكن تشريعها النموذجى يستهدف جمهوراً دائماً من أعضاء هيئات أسواق المال غالباً ما يكون له مصلحة مهنية مباشرة فى تمريرها فى مجالسه التشريعية بأوطانه.

الشبكات التشريعية المستقلة :

فى عام ٢٠٠١ اجتمع خمسة عشر من رؤساء البرلمانات الأوروبية وغير الأوروبية فى المؤتمر العالمى الأول ضد حكم الإعدام[٢٠]. وبالإضافة إلى رئيسى مجلس أوروبا والبرلمان الأوروبى، شمل الموقعون على التماس إلغاء حكم الإعدام نواباً من بلجيكا وشيلى وساحل العاج واليونان وإسبانيا وفرنسا وكمبوديا وإيطاليا ومالطا وهولندا والنمسا والبرتغال وأوكرانيا. وأرسل خمسة عشر بلداً آخر برقيات تأييد للالتماس. وبموجب الالتماس، تبنى مجلس أوروبا قراراً يطالب اليابان والولايات المتحدة بفرض وقف تنفيذ أحكام الإعدام دون تأخير واتخاذ خطوات لإلغاء عقوبة الإعدام. كما حذر من أنه سوف يشكك فى وضع المراقب المستمر لليابان والولايات المتحدة مع المجلس إذا لم يتحقق تقدم بحلول الأول من يناير عام ٢٠٠٣[٢١].

أثار الاجتماع جدلاً كبيراً. وكانت المفاجأة الخاصة، على الأقل بالنسبة لمعلقى الإعلام، هى أن البرلمانيين ينبغى عليهم فهم هذه المبادرة بصفتهم الرسمية ـ كرؤساء

للبرلمانات القومية وليس كسياسيين أفراد. وإليكم مثالاً للشبكة التشريعية العضوية، التى يطلق شرارتها عمق الاعتقاد بشأن قضية سياسية بعينها. وهو مميز فى هذا الجانب من الشبكات التشريعية العفوية أو على الأقل المستقلة؛ وهى عادةً ما يحركها الالتزام بقضية سياسية بعينها، أو مجموعة من القضايا، أو على الأقل أيديولوجيا أو فلسفة سياسية معينة.

مجموعة دراسات الكونجرس الأمريكى-الدوما الروسى:

عندما كان نيوت جنجريتش رئيسًا لمجلس النواب، كان مقتنعًا بأن الشبكة البرلمانية سوف تعطى المشرعين المحليين دورًا جديداً فى السياسة الخارجية. وفى عام ١٩٩٦ أرسل خطاباً إلى نظيره الروسى جينادى سليزنيوف لإنشاء منتدى يتكون من أعضاء المجلسين التشريعيين الأمريكى والروسى لمناقشة قضايا الدفاع والسياسة الخارجية والطاقة والبيئة بشكل منتظم. وكانت النتيجة مجموعة دراسة الكونجرس الأمريكى-الدوما الروسى. وكان تكوين المجموعة بدافع من الاعتقاد بأن العلاقة بين الولايات المتحدة وروسيا كانت تركز منذ زمن بعيد على المستوى التنفيذى، وهو الوضع الذى جعل من الضرورى إعادة تطوير العلاقات مع كل تغيير فى الإدارة[٢٢].

وكان جنجريتش يأمل فى أن تجتمع المجموعة مرتين فى العام[٢٣]. وقد اختير كيرت ويلدون، النائب من بنسلفانيا وعضو لجنة الأمن القومى، كى يرأس العضوية الأمريكية فى مجموعة الدراسة، التى اجتمعت لأول مرة فى نوفمبر من عام ١٩٩٧[٢٤]. وفى يونيو من عام ٢٠٠٠، اقترح أعضاء البرلمانين جهداً مشتركًا تقوم به حكومتاهما لتطوير ونشر نظامى دفاعى صاروخى إستراتيجى[٢٥]. وأوضح النائب ويلدون أن إدارة كلينتون لا ترحب بالضرورة بالاتصالات البرلمانية المستقلة، حيث اشتكى من أن

"كثيرين فى الكونجرس كانوا يدعون إلى التعاون مع روسيا من سنوات، لكن إدارة كلينتون-جور تجاهلتهم"(٢٦).

أثناء إدارة كلينتون، أنشأ نائب الرئيس آل جور لجنة خاصة مع ڤيكتور تشرنومردن رئيس وزراء روسيا. وخلقت اللجنة قناة خاصة ليس لتشجيع الأهداف السياسية المشتركة فحسب، بل كذلك لتحسين الوضع السياسي لكل من الساسة فى الداخل(٢٧). وفي هذا السياق، ليس مستغرباً، إلى حد كبير، رؤية أحد أهم المشرعين الأمريكيين من الحزب السياسي المعارض وهو يحاول بناء الجسور الخاصة به. ولتسوية الملعب السياسي، لم يكن ضرورياً الوصول إلى خارج الحدود القومية فحسب، بل كذلك الوصول إلى سلطة مختلفة من سلطات الحكم الأجنبية. وبذلك كانت النزعة التنفيذية المتعدية للحكومات في هذه الحالة يقابلها وتضاهيها النظير التشريعى.

ومنذ عام ٢٠٠١ واصلت مجموعة دراسة الكونجرس-الدوما جهودها لتعزيز "العلاقات الأوثق" بين المجلسين التشريعيين لـ"المساعدة فى معالجة القضايا الثنائية الأساسية، عبر مجموعة من القضايا الجوهرية"(٢٨). وعندما اجتمعت المجموعة فى عامى ٢٠٠٢ و٢٠٠٣ فى موسكو وواشنطن ناقشت موضوعات شملت "تطوير العضوية الأمريكية الروسية فى مجالى التجارة والطاقة"(٢٩)، وكذلك التصدى للإرهاب الدولى(٣٠).

الرابطة البرلمانية للتعاون الأوروبى العربى:

تأسست الرابطة البرلمانية للتعاون الأوروبى العربى فى بروكسل عام ١٩٧٤ بواسطة برلمانيين من بلدان الجماعة الأوروبية التسعة فى ذلك الحين لتحسين العلاقات بين المنطقتين. وأهدافها تشجيع السلام فى الشرق الأوسط وتقوية التعاون السياسى والاقتصادى والثقافى بين أوروبا والعالم العربى.

وتتكون الرابطة البرلمانية للتعاون الأوروبى العربى من ثمانية عشر برلمانًا قوميًا مختلفًا، تشمل أعضاء البرلمانات القومية الأوروبية والبرلمان الأوروبى والمجلس البرلمانى للمجلس الأوروبى. وهى تتشاور مع الاتحاد الأوروبى والحكومات العربية المفردة وتحاول التأثير عليها، وتنظم مجموعات العمل الأوروبية العربية المكونة من السفراء العرب فى الاتحاد الأوروبى وأعضاء البرلمان الأوروبى، وتتمتع بوضع المراقب فى الاتحاد البرلمانى الدولى والمجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع للأمم المتحدة. وتنظم الرابطة حوارًا أوروبيًّ عربيًا سنويًا بالاشتراك مع الاتحاد البرلمانى العربى.

فى اجتماع عام ١٩٩٨ فى دمشق، أدى الحوار إلى مجموعة من التوصيات والقرارات بشأن مجموعة من الموضوعات تراوحت بين عملية سلام الشرق الأوسط (بما فى ذلك مجموعة من التوصيات الخاصة بإسرائيل والتعبير عن الأسف بشأن "عدم استمرارية الولايات المتحدة كراع لعملية السلام فى تعاملها مع الحكومة الإسرائيلية"، والحاجة إلى حوار مع الحكومة الليبية كى تحل قضية لوكربى والحاجة إلى إعادة بحث العقوبات المفروضة على ليبيا، وآثار الحظر المفروض على العراق على سكانه، وأثر العقوبات المفروضة على السودان على سكانه المدنيين، والإرهاب فى الجزائر، والإرهاب بصورة عامة، والتحرر الاقتصادى للعالم العربى، والتعاون الاقتصادى، والقيم الثقافية كما عبَّر المشاركون عن تأييدهم للعضوية الكاملة لفلسطين فى الاتحاد البرلمانى العالمى[٣١].

جماعات الدفاع الخاصة بالمشرعين: الاتحاد البرلمانى الدولى وبرلمانيون من أجل العمل العالمى.

توجد هذه المبادرات الجديدة إلى جانب الشبكات البرلمانية الأقدم والأكثر مأسسةً، لكنها ذات طابع مختلف إلى حد ما. وبرلمانيون من أجل العمل العالمى واتحاد البرلمانيين الدولى من الثوابت على المسرح الدولى منذ فترة طويلة، لكنهما غالبًا ما يبدوان من خارج المنهج، ذلك أنهما أقرب إلى المنظمات غير الحكومية منهما إلى

المنظمات المتعدية للحكومات. وقد كانا بمثابة منتديات يمكن أن يجتمع فيها البرلمانيون القوميون لمناقشة قضايا مهمة محددة، وليسا مجرد قناتين بديلتين للأعمال الرسمية. ومن ناحية أخرى، جمعت أحدث أنشطتهما المشرعين للالتفاف حول العوائق التى لم يمكن لسلطات الحكومات نفسها التغلب عليها.

أقدم الشبكات البرلمانية هو الاتحاد البرلمانى الدولى وقد تأسس فى عام ١٨٨٩ ومقره جنيف. ومن بين أهدافه العمل من أجل السلام والتعاون الدولى وتقوية وتنمية المجالس النيابية، وتحسين أساليب عمل المؤسسات البرلمانية. وتقدم المجموعة، التى يبلغ عدد أعضائها ١٣٥ برلمانًا، حلولاً للمجالس الممثَّلة بشأن أمور تشمل نزع السلاح وتجارة المخدرات والتنمية البيئية والزراعية والأمن الدولى، ويحشد التأييد للتنفيذ[٣٢]. وقد تنوعت مجالات المبادرات التى اتخذها الاتحاد البرلمانى الدولى إلى حد ما. ففى عام ١٩٢٦ بدأ الاتحاد العمل مع الرابطة الدولية للقانون الجنائى لإنشاء محكمة جنائية دولية دائمة[٣٣]. وفى عام ١٩٨٨ وافق على قرار يؤيد تقرير المصير بالنسبة لبورتوريكو[٣٤]. وفى عام ١٩٩٥ وافق الاتحاد على اقتراح مقدم من نيوزيلندا يناشد فرنسا والصين الالتزام بالحظر الطوعى على التجارب النووية[٣٥].

وفرت اجتماعات الاتحاد البرلمانى الدولى فرص اتصال قيمة للبرلمانيين الذين استطاعوا فى بعض الحالات إزالة العوائق على نحو خاص فى حين فشلت حكوماتهم فى الاتصال. وكان جزء كبير من أساس اتفاق ديتون بمبادرة من مندوبى كرواتيا والبوسنة وصربيا فى اجتماعات الاتحاد البرلمانى الدولى[٣٦]. وفيما بين الدول، وقع الاتحاد فى يوليو من عام ١٩٩٦ اتفاقية مع الأمم المتحدة تضفى الصبغة الرسمية على العلاقة التعاونية بين المنظمتين وتيسر بدء المشروعات المشتركة. وكان جزء من غرض هذه الاتفاقية، على الأقل من وجهة نظر مندوبى الأمم المتحدة، هو المساعدة فى مراكمة الدعم للأمم المتحدة بين البرلمانات القومية[٣٧]، فى حين أنه من منظور البرلمانيين من

المرجح كذلك أن توفر الاتفاقية قنوات اتصال للأمم المتحدة دون الاعتماد على وفد البلد الرسمى الذى يتم تشكيله ببيروقراطية جامدة إلى حد ما.

من الأرجح أن يفكر الأمريكيون فى الحروف PGA على أنها تعنى رابطة لاعبى الجولف المحترفين Professional Golf Association والواقع أن برلمانيين من أجل العمل العالمى Parliamentarians for Global Action مجموعة دفاع غير حزبية خاصة بالبرلمانيين من عدة بلدان[٣٨]. وتجرى المنظمة دراسات سياسية وتنظم الرحلات فيما يشبه الدبلوماسية "على غرار چيمى كارتر"[٣٩]. فعلى سبيل المثال، نظم البرلمانيون رحلة ضمت أربعين سياسياً من تسعة عشر بلداً إلى هايتى فى عام ١٩٩٣ للمساعدة فى ضمان سلامة المشرعين المؤيدين لأريستيد[٤٠]. ومن سوء الحظ أن الحكومة العسكرية التى كانت فى السلطة حينذاك رفضت ضمان سلامة البرلمانيين الذين لم يحضروا فى نهاية الأمر[٤١]. ولبرلمانيين من أجل العمل العالمى مكوِّن سياسى كذلك؛ فقد أصدرت تعليقات رسمية للأمم المتحدة بشأن إنشاء محكمة جرائم الحرب فى يوجوسلافيا[٤٢]. كما نظمت عدداً من المؤتمرات المؤثرة المتعلقة بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية منها "المجلس البرلمانى غير الرسمى من أجل المحكمة الجنائية الدولية وتشجيع حكم القانون" الذى عُقِد فى أوتاوا فى نوفمبر من عام ٢٠٠٢[٤٣].

كانت برلمانيون من أجل العمل العالمى نشيطة بشكل خاص فى معالجة القضايا البيئية. وبالتوازى مع القمة العالمية للتنمية المستدامة فى جوهانسبرج فى أغسطس من عام ٢٠٠٢، نظمت "حلقة العمل البرلمانية بشأن الهواء النظيف والمياه النظيفة" التى ضمت أكثر من ١٣٠٠ برلمانى من ١٠٥ بلدان[٤٤]. وقد أمدت حلقة العمل البرلمانيين بـ"الأدوات القانونية والتكنولوجية اللازمة لإحداث تحسينات ملموسة فى نوعية الهواء والماء على المستوين القومى والإقليمى"[٤٥]. وقد أشار البنك الدولى مؤخراً إلى أن "البرلمانيين يقومون بدور على قدر كبير من الأهمية فى اتخاذ القرارات البيئية" بسبب "تطور ... المجالس التشريعية المنتخبة بطريقة ديمقراطية فى معظم الدول الإفريقية ...

والتحرك فى اتجاه مفرطة عملية اتخاذ القرارات البيئية[٤٦]. وتتجه برلمانيون من أجل العمل العالمى اهتمامها فى هذا المجال إلى سياسة الطاقة المتجددة، مع سلسلة من المؤتمرات المقرر عقدها خلال عامى ٢٠٠٣ و٢٠٠٤[٤٧].

تقدم برلمانيون من أجل العمل العالمى بنفسها فرصة لمشرعين من الدول صغيرة ومتوسطة الحجم التى ليس لها تأثير سياسى أو عسكرى أو اقتصادى كبير كى تمارس الدبلوماسية الجماعية من أجل القيام بإسهامات حاسمة فى السياسة العالمية[٤٨]. والمثالان الحديثان لهذا النوع من العمل هما مساعدة برلمانيين من أجل العمل العالمى لكندا فى الترويج للمؤتمر الدول لحظر الألغام الأرضية ودورها فى تشجيع إنشاء المحكمة الجنائية الدولية الدائمة. وهى توفر شبكة تضم ١٣٠٠ مشرِّع من أنحاء العالم. من ناحية أخرى، فبالرغم من أن قوة وتأثير القرارات السياسية لبرلمانيين من أجل العمل العالمى ونشاطها قد تحسنت على نحو لا شك فيه لأن أعضاءها برلمانيون ومن ثم فهم سياسيون مهرة وأفراد محترمون فى بلدانهم، فلا يمارس هؤلاء الأعضاء سلطاتهم الحكومية الرسمية من خلال برلمانيين من أجل العمل العالمى بالطريقة التى تمارسها الشبكات التنظيمية أو حتى القضائية. وهى تسمح للمشرعين الأفراد بتوضيح رأيهم بشأن القضايا التى يهتمون بها، لكنها لا تعزز سلطة المجالس التشريعية نفسها بالنسبة لسلطات الحكومة الأخرى فى المجال الدولى.

***

توضح هذه النماذج الأربعة، بما هى عليه من تنوع، بعضًا من إمكانية التشبيك التشريعى المتعدى للحكومات، وكذلك العوائق التى تقف فى سبيله. ومن ناحية أخرى، من الممكن، إلى حد كبير، أن يكون لتلك العقود الطويلة من العلاقات المنتظمة بين البرلمانيين العرب والأوروبيين من خلال الرابطة البرلمانية للتعاون العربى الأوروبى أثر

على الطريقة التى ينظر بها العديد من الساسة الأوروبيين إلى القضايا الأمنية والاقتصادية فى الشرق الأوسط. وبالمثل، فإن استمرار الصلات التشريعية الأمريكية الروسية أو تكرار الشبكات التشريعية الثنائية المشابهة مع بلدان أخرى قد يؤثر على توازن القوى السياسى فى العلاقات بين البلدان المعنية بتوفيره قنوات بديلة للمعلومات والتأثير - بالأخص، كذلك، فى الأنظمة الرئاسية. ومن ناحية أخرى، من غير المرجح إلى حد كبير أن يغير خطرُ فقدان وضع المراقب فى المجلس البرلمانى الأوروبى موقفَ المشرعين الأمريكيين واليابانيين بشأن عقوبة الإعدام. وبالرغم من كل ذلك الدعم المقدَّم للمحكمة الجنائية الدولية من برلمانيين من أجل العمل العالمى والاتحاد البرلمانى الدولى، فمن غير المرجح أن يكون لهم أثر كبير على تغيير المواقف التشريعية فى البلدان المعارضة للمحكمة وأبرزها الولايات المتحدة - على المدى القصير على الأقل.

البرلمانيون مقسَّمون تقريبًا حسب الحزب، وحسب السياسة، وحسب المنطقة، وحسب الأيديولوجيا، وحسب القوة. وقد يرتبط البرلمانيون الأفراد عبر الحدود ببعضهم بشأن قضايا يهتمون بها؛ وقد يشكل البرلمانيون الأقوياء الذين لهم أجندة مختلفة عن رؤسائهم تحالفات مفيدة. لكن البرلمانيين ساسة مسئولون أمام دوائرهم الانتخابية. ولا يمكنهم الاعتماد على الإجماع المهنى الذى غالبًا ما يكون بمثابة غراء للشبكات التنظيمية وحتى القضائية. ولا بد أن يأتى هذا الغراء بدلاً من ذلك من مهمة مشتركة، كتلك التى نناقشها فيما يلى فى سياق جهود الدمج الإقليمى، أو من السعى لدعم بعضهم بعضًا كبرلمانيين عبر الحدود.

٢ - الشبكات التشريعية باعتبارها محفزات ومصححات للتكامل الإقليمى:

كان البرلمانيون أكثر نشاطًا، إلى حد كبير، فى السياسة الإقليمية منهم فى السياسة العالمية، حيث غالبًا ما كانت لهم الريادة فى اتجاه التعاون الإقليمى أو حتى

التكامل الإقليمى. وحيثما تخلفوا، كانوا يقومون بدور المصحح الديمقراطى للرقابة التكنوقراطية على التكامل الاقتصادى. وفى كلتا الحالتين، كانت الأصوات الأكثر فاعلية هى المشرعون القوميون الذين يتكلمون ويعملون بصفة مزدوجة - باعتبارهم ممثلين لدوائرهم القومية وموضحين ومنفذين لرؤية إقليمية أكبر.

المحفِّــزون:

أحد أقدم الأجهزة الحكومية المشبكة هو النظام الشمالى، الذى كان يحركه المشرعون بالكامل. وفى الوقت الراهن هؤلاء الرواد لهم مقلدون فى جنوب آسيا ودول البلطيق وبشكل أقل نجاحًا فى أمريكا اللاتينية. وتتنوع الدوافع التى تحرك تشكيل تلك الشبكات وازدهارها، لكنها تشمل تأكيداً قويًا على الهوية الإقليمية وكذلك الرغبة فى العمل معًا بشأن المشكلات الإقليمية المشتركة.

المجلس الشــمالى:

تشكل المجلس الشمالى فى عام ١٩٥٢ كمنتدى للتعاون بين البرلمانات. وقد اجتمع البرلمانيون القوميون من خمسة بلدان شمالية مختلفة، وكذلك ثلاث مناطق مستقلة (جرينلاند وأيسلندا وجزر فارو) للتعاون بشأن أمور قانونية واجتماعية وثقافية ومالية، وكذلك بشأن مبادرات محددة تتعلق بالنقل والبيئة. ومنذ فترة قريبة، أعلنوا أن أهدافهم تشمل أمور السياسة الخارجية والأمن. ويعقد المجلس اجتماعًا عامًا كل سنة، إلى جانب اجتماعات إضافية بشأن القضايا المختارة. وهو يقوم بعمل متواصل يتعلق بالقضايا السياسية من خلال خمس لجان وأربع مجموعات للأحزاب السياسية.

في دورة الذكرى الخمسين في عام ٢٠٠٢، تناول المجلس قضايا تشمل حرية الانتقال داخل المنطقة الشمالية، وتهريب النساء بغرض تجارة الجنس، والتنمية المستدامة، وسياسة الهجرة، وقضايا العمل العام والضرائب[٤٩]. وكما سنناقش بشكل أكبر في الفصل الرابع، أدت اجتماعات البرلمانيين إلى التعاون بين السلطات التنفيذية في تلك البلدان كذلك ـ المسماة "الحكوماتية" وليس "البرلماناتية" ـ من خلال وسيلة الاجتماعات المنتظمة بين مجالس الوزراء المختلفة.

المجلس الاستشاري البرلماناتي لدول البينيلوكس:

يقدم المجلس الاستشاري البرلماناتي لدول البينيلوكس الذي أسسته بلجيكا ولوكسمبورج وهولندا في عام ١٩٥٥ توصيات للحكومات الأعضاء بشأن مجموعة كبيرة من القضايا ذات الصلة على نحو مشترك، وبالأخص التكامل الاقتصادي والثقافي، والسياسة الخارجية، والمواءمة القانونية. ويتكون المجلس من تسعة وأربعين عضواً تعينهم برلماناتهم القومية. ومنذ عام ١٩٨٥ المجلس مكلّف إلى حد كبير بالإشراف على تنفيذ اتفاقيات شنجن بشأن حرية انتقال الأفراد والبضائع بين دول الاتحاد الأوروبي[٥٠]. وينبع هذا التفويض من اعتراف أعرض بتجربة المجلس الطويلة والمُثْبَتة في مجال التعاون البرلماناتي.

رابطة جنوب شرق آسيا للتعاون الإقليمي:

تتكون الرابطة التي تأسست في عام ١٩٨٥ من برلمانيين من الهند وبنجلاديش وبوتان وجزر المالديف ونيبال وسريلانكا وباكستان. ومهمتهم هي معالجة المسائل الإقليمية الخاصة بالتنمية الاقتصادية والسكان ونوعية الحياة العامة. وتحت رعاية الرابطة وُضعت الاتفاقية التجارية التفاضلية. والمفاوضات جارية بشأن خفض التعريفة

الجمركية وغيرها من العقبات التى تقف فى سبيل تدفق التجارة داخل المنطقة. وتمضى المفاوضات نحو إقامة منطقة التجارة الحرة لجنوب آسيا.

وقد تبنت الرابطة الاتفاقيات بشأن قمع الإرهاب وكذلك على المخدرات والمواد المؤثرة على الحالة النفسية وتضع اللمسات الأخير لعقد اتفاقيات إضافية بشأن تهريب النساء وحماية الأطفال[٥١]. وفى عام ١٩٩٢ أنشأت مركز تدريب لمكافحة الدرن فى المنطقة[٥٢]. وفى مؤتمرها السنوى فى عام ١٩٩٧، وافقت على توصيات لتخفيف القيود المفروضة على تأشيرات الدخول وتبادل البيانات من خلال البريد الإلكترونى على الإنترنت، كى يكون كل البرلمانيين فى المنطقة على علم بأحدث التطورات فى برلمانات كل منهم[٥٣] .

المجلس البرلماني لدول البلطيق:

بُعَيد الحصول على الاستقلال عن الاتحاد السوڤيتى بدأت دول البلطيق التى تضم لاتڤيا ولتوانيا وإستونيا اتخاذ خطوات خلق الترتيبات التعاونية، حيث بدأت بالاتفاقية التجارية والاتحاد الجمركى لدول البلطيق، والإنتاج المشترك للمعدات الزراعية، وإنشاء الطريق السريع من هلسنكى مروراً بروسيا. كما أنشأت هذه الدول المجلس البرلمانى لدول البلطيق على نمط نموذجى دول الشمال والبينيلوكس[٥٤]. ومن بين الأنشطة فى الوقت الراهن، يشجع مجلس دول البلطيق التعاون فى توفيق التشريع الخاص بالبلدان الثلاثة جميعها مع متطلبات الاتحاد الأوروبى، ويعمل على تحسين منشآت الحدود ونقاط عبور الحدود، وتنسيق السياسة الخارجية[٥٥]. وهو يتعاون كذلك مع المجالس الإقليمية الأخرى؛ فقد وقَّع اتفاقية تعاون مع المجلس الاستشارى البرلماناتى لدول البينيلوكس فى عام ١٩٩٤[٥٦]، وخوَّل لجنته التنفيذية حشد التأييد للاندماج مع المجلس الشمالى فى عام ٢٠٠١[٥٧]، ويجتمع على نحو مشترك مع المجلس الشمالى[٥٨]، وكذلك

فى عـام ٢٠٠١ انضم إلى برلمانيـين من المجلس الاسـتـشـارى البـرلماناتى لدول البينيلوكس والمجلس الشمالى لعقد ندوة عن التغير المناخى فى بروكسل.

مجالس إقليمية أخرى:

من الصعب على نحو صريح العثور على منطقة من المعمورة ليس فيها نوع من المجلس البرلمانى، لكن المجالس التى ذكرتها هى الأكثر نشاطًا وتأثيرًا. وتشمل المجالس الأخرى برلمان أمريكا اللاتينية الذى تأسس فى عام ١٩٦٤ ويتكون من عشرة ممثلين لكل دولة من بين اثنتين وعشرين دولة، والاتحاد البرلمانى الإفريقى الذى تأسس فى عام ١٩٧٦ ويضم خمسة وثلاثين برلمانًا، والاتحاد البرلمانى العربى الذى تأسس فى عام ١٩٧٤ ويشمل ثمانية عشر برلمانًا ومجلسًا تشريعيًا، وبرلمان مجموعة الأنديز الذى أُنشئ فى أكتوبر من عام ١٩٧٩ ويتكون من بوليفيا وكولومبيا والإكوادور وبيرو وفنزويلا[٥٩]. وهذه المنظمات جميعها، شأنها فى ذلك شأن تلك التى وردت آنفًا، تشجع التعاون الإقليمى، بل والتكامل الإقليمى، وتضيف صوت البرلمانيين إلى السياسة الإقليمية التى لولا ذلك لكانت تُدار من خلال هيئات أكثر بيروقراطية مثل منظمة الدول الأمريكية أو منظمة الوحدة الإفريقية.

مشكلة هذه المجالس، بكل صراحة، هى عدم الفاعلية النسبية. وجميعها منظمات جديرة بالاحترام ذات أهداف جديرة بالاحترام - وهى تؤدى عملاً قيِّمًا فى التنشئة والتدريب الاحترافيين، اللذين نتناولهما فيما سيلى - لكنها ذات أثر قليل على الشئون العالمية أو حتى الإقليمية. وربما تكون مشكلتها هى النفوذ النسبى للسلطتين التشريعية والتنفيذية فى البلدان الأعضاء، أو تصميم المؤسسات نفسها، أو الافتقار إلى التجانس والمصالح المشتركة بين البلدان الأعضاء، أو توليفة من هذه الأمور الثلاثة كلها. ومهما كان السبب، يمارس المشاركون القليل من السلطة ونادرًا ما يجدون أنفسهم فى

أوضاع يمكنهم فيها استخدام آليات السلطة الناعمة - تبادل المعلومات والتشاور والإقناع - على نحو يحدث أثرًا كبيرًا.

المصححات:

اكتسب النوع الآخر من البرلمانات الإقليمية، وعلى رأسها البرلمان الأوروبى الذى هو برلمان الاتحاد الأوروبى، السلطة كرد فعل لـ"عجز الديمقراطية" المتصوَّر الناشئ عن عدد من قرارات الاتحاد الأوروبى التى اتُخِذت بلا مُدْخَل من الممثلين المنتخبين. والسؤال بالنسبة لأوروبا - وهو السؤال المرجح تكراره قريبًا فى مناطق أخرى - هو ما إذا كان المزيد من الديمقراطية على المستوى الإقليمى يعنى المزيد من المُدْخَل من برلمان إقليمى منفصل أو من شبكات من البرلمانيين القوميين. ولمضاهاة الشبكات الحكومية الأخرى التى ناقشناها فى الفصلين الأول والثانى، تبدو الإجابة واضحة: لا بد أن يخلق البرلمانيون القوميون شبكات مشابهة.

البرلمان الأوروبى وشبكاته:

البرلمان الأوروبى من بعض النواحى عالم قائم بذاته. إنه كيان تشريعى مستقل باعتباره إحدى مؤسسات الاتحاد الأوروبى الحاكمة؛ بل إنه لا يتكون من برلمانيين أوروبيين، بل من نواب يُنتخبون انتخابًا مباشرًا. وفى الأصل، تعطى معاهدة روما، التى أنشأت الجماعة الاقتصادية الأوروبية فى عام ١٩٥٧، البرلمان الأوروبى دورًا استشاريًا فحسب فيما يتعلق باتخاذ قرارات الجماعة. وقد وسعت المعاهدات اللاحقة والأحكام المهمة التى اتخذتها محكمة العدل الأوروبية استقلال البرلمان الأوروبى باعتباره فاعلاً مؤسسيًا داخل النظام الأوروبى، وبذلك يشترك البرلمان ومجلس الوزراء فى السلطة فى عدد ضخم من المجالات. وبشكل خاص فى السنوات الأخيرة، كان

البرلمان الأوروبى أكثر نفوذاً من البرلمانات الإقليمية التى تتسم بكونها فضفاضة أكثر وذكرناها آنفًا.

بالرغم من هذه السلطة المزيدة للبرلمانيين على المستوى الأوروبى، كانت مناقشات "العجز الديمقراطى" داخل الاتحاد الأوروبى فى تسعينيات القرن العشرين لا تزال تركز على المُدْخَل الآتى من البرلمانات القومية. وقد أشارت شيرلى ويليامز، المدافعة دومًا عن السلطة التشريعية، فى عام ١٩٩١ إلى أن "معظم البرلمانات القومية كانت تفتقر حتى وقت قريب إلى الآليات الفعالة التى تربطها بالاتحاد الأوروبى. وقد كانت تشك فى محاولات البرلمان الأوروبى للمطالبة بسلطات أكبر، وكانت غير مستعدة للعمل بشكل وثيق معه فى إقامة هيكل مشترك للمساءلة البرلمانية"[٦٠]. وقد اقترحت عقد "جلسات دورية" تضم لجانًا برلمانية متخصصة من البرلمانات القومية والاتحاد الأوروبى لمعالجة المجالات السياسية بعمق[٦١].

لم تكن السلطات القائمة ملاءمة لاتباع نصيحتها. ومع ذلك يبنى الاتحاد الأوروبى بالتدريج شيئًا مشابهًا، وهو مجموعة من الشبكات التشريعية الرأسية فيما بين البرلمان المتعدى للقوميات ونظرائه القوميين شبيهة بشبكاته القضائية الرأسية، وإن كانت أقل رسميةً ونفوذاً. وفى عام ١٩٨٩ على سبيل المثال، أنشأ البرلمان الأوروبى كيانًا يجمع لجان البرلمانات القومية المتخصصة فى الشئون الأوروبية - وهو الذى تمت تسميته على نحو ملائم بـ"مؤتمر لجان الجماعة والشئون الأوروبية لبرلمانات الاتحاد الأوروبى". وينعقد المؤتمر مرتين سنويًا، وقد ناقش موضوعات كالأمن الداخلى والبيئة، وقام بعمل كثير يتعلق بدور البرلمانات القومية فى اتخاذ قرارات الاتحاد الأوروبى. وإلى حد ما بسبب هذا النشاط، شملت معاهدة أمستردام فى عام ١٩٩٧ برتوكولاً خاصًا يطالب البرلمان الأوروبى بالمشاركة فى المعلومات مع البرلمانات القومية ومشاورتها بشأن تشريع البرلمان الأوروبى الوشيكة[٦٢].

باختصار، شهد العقد المنصرم الكثير من المبادرات فى العلاقات البرلمانية للاتحاد الأوروبى كانت لها آثار مهمة على أجزاء أخرى من العالم. وربما يكون للمجالس التشريعية المنتخبة انتخاباً مباشراً على المستوى الإقليمى دور له قيمته فى العالم. وربما كان لكيانات مشابهة على المستوى العالمى مستقبل كذلك، وإن كان من الصعب الآن تخيل أخذ أى منها مأخذ الجد. ومع ذلك، فإنه حتى على المستوى الإقليمى لا يمكن للمجلس المنتخب انتخابًا مباشرًا أن يكون بديلاً للبرلمانات القومية. ومن المرجح أن يكون فعالاً فقط فى حال نجاحه فى التشبيك مع البرلمانيين القوميين والمساعدة من خلال كونه محفزاً لتفاعلاتها مع بعضها البعض.

المؤتمر البرلماني للأمريكتين:

انعقد المؤتمر البرلمانى للأمريكتين لأول مرة فى مدينة كيبيك بكندا فى سبتمبر من عام ١٩٩٧ . وقد حضر أربعمائة برلمانى من ٢٨ دولة وانضم إليهم حوالى ٤٠٠ مراقب من منظمات حكوماتية ومعاهد أبحاث وجماعات استثمارية ونقابية. وقد عُقد المؤتمر الذى نظمه المجلس القومى فى كيبيك لتمكين البرلمانيين من مناقشة أثر التكامل الاقتصادى المتزايد ودور البرلمانيين فى العملية. وكان منظمو المؤتمر يأملون أن يؤدى إلى علاقات برلمانية أكثر اتساعًا واستمرارية فى أنحاء الأمريكتين[٦٣]. وتناول الإعلان الختامى للمؤتمر قضايا تشمل تشجيع النماذج المثالية الديمقراطية وحقوق الإنسان والتجارة الحرة والتوظيف وتحسين التعليم والتدريب على الوظائف والضمان الاجتماعى والسياسات الصحية[٦٤].

اتفق المشاركون فى المؤتمر كذلك على تشكيل لجنة متابعة لبحث إقامة حوار برلمانى أمريكى. وفى عام ١٩٩٩ وافقت اللجنة على المبادئ العامة لإقامة منتدى برلمانى

دائم لكنه مرن وفعال. واليوم المؤتمر هو الكونفدرالية البرلمانية للأمريكتين المكونة من مجلس عام ولجنة تنفيذية وأمانة عامة[٦٥].

***

على عكس المجالس التى نشأت بصورة عامة كمحفزات للتكامل الإقليمي - وهى الظروف التي يأخذ فيه المشرعون بزمام المبادرة فى الوصول إلى بعضهم البعض للمساعدة فى معالجة المشكلات الإقليمية المشتركة - كان المشرعون فى هذه الفئة الثانية تحركهم بشكل أكبر بكثير الحاجة إلى اللحاق بـ"الحكومات"، وهو ما يعنى كبار التنفيذيين ووزراءهم ومنظميهم، حيث يسعون جميعهم لتحقيق أهداف التجارة الحرة والتكامل الاقتصادى أسرع مما تريده دوائر تشريعية كثيرة. وتشمل النماذج الأخرى اللجنة الدائمة للبرلمانيين القوميين من بلدان فى منطقة التجارة الحرة الأوروبية التى تضم بلدانًا لم تكن فى يوم من الأيام أعضاء فى الاتحاد الأوروبى، لكن من الأرجح الآن أن تكون مرشحة للعضوية، وهو الأمر المقصود به ضمان مُدْخَل برلمانى مهم فيما يتعلق بكل أمور التكامل الاقتصادى، ومجلس برلماني المجتمع الكاريبى الذى يهدف إلى مقرطة عملية التكامل الكاريبي. وبغض النظر عن أشكالها المختلفة فهى شبكات من المشرعين القوميين الذين يقومون بالرد - "مصححين" مسار التكامل الإقليمى أكثر من تحفيزه.

٣ - مساعدة المشرعين على أداء عملهم بشكل أفضل:

الوظيفة النهائية لمعظم الشبكات التشريعية هى مساعدة أعضائها على أن يكونوا مشرعين أفضل. وهى تزود المشاركين فيها بالدعم المهنى والفنى والنصائح والموارد، وبالتالى تعمل على إضفاء الصبغة المهنية على المشرعين والمساعدة فى بناء النزعة

البرلمانية باعتبارها مهارة أو خبرة مكتسبة وليس مجرد أداة سياسية. وتزويد المشرعين بالخبرة المتخصصة لا يساعدهم فى أنشطتهم اليومية كبرلمانيين فحسب، بل يعزز كذلك مكانتهم كنخبة دولية. وتخلق هذه الاحترافية كذلك لغة مشتركة للوظيفة البرلمانية، التى تساعد فى حد ذاتها عبور البلدان لجعل التعاون أسهل - وهو ما يشبه، إلى حد ما، الخبرة الوظيفية التى تسهل التعاون بين المنظمين.

داخل الولايات المتحدة، هذا التعاون بين منظمى الدولة راسخ. والمؤتمر القومى لمشرعى الولايات منظمة لا تستهدف الربح يمولها مشرعو خمسين ولاية[٦٦]. ويدرب المؤتمر القومى لمشرعى الولايات المشرعين ويرعى تبادل المعلومات والمؤتمرات التى تُعقد كل عامين، ويدعم ما لا يقل عن عشر منظمات مختلفة لهيئات العاملين من أجل التعلم المشترك والتنمية المهنية لهيئة العاملين التشريعية على كل المستويات. كما أنه يحتفظ بقوة عمل جنوب إفريقيا، التى "تبحث عن فرص للمساعدة فى تطوير الحكومات الديمقراطية فى جنوب إفريقيا من خلال مراقبة الانتخابات والمساعدة الفنية للمجالس التشريعية القومية واستضافة الوفود فى عواصم ولاياته"[٦٧].

فيما وراء الحدود القومية، هناك ما هو عرضة للخطر أكثر من المساعدة الفنية. فالروابط المهنية أندية فى المقام الأول؛ فهى تلك النوادى التى يمكنها توسيع العضوية وسحبها. وبالنسبة للمشرعين فى البلدان التى تمر بتحول ويواجهون ضغوطًا مختلفة الأنواع فى الداخل، ربما يكون الدعم من الخارج مهمًا جداً. وعلى العكس من ذلك، فإنه بالنسبة للمشرعين المستبعدين أو المطرودين من النادى، فإن الألم يشبه كثيراً ذلك الذى شعر به المسئولون فى دولة جنوب أفريقيا عندما استُبعدوا من الروابط الدولية على مدى عقود الأبارتايد. فقد تعمد الاتحاد البرلمانى الدولى، الذى سبق الحديث عنه، السعى لاستخدام قاعدته العريضة لدعم البرلمانات الضعيفة كتلك التى فى هايتى وجنوب إفريقيا وكمبوديا[٦٨].

في الواقع تقدم كل المجالس أو المنظمات البرلمانية الإقليمية التى تحدثنا عنها منذ قليل برامج تدريب وعلى الأقل دعمًا أخلاقيًا لبرلمانييها. فعلى سبيل المثال ينظم الاتحاد البرلمانى الإفريقى حلقات بحثية للمعلومات والتدريب للبرلمانيين فى أنحاء القارة ويقدم المساعدة الفنية لبرلمانات بعينها[٦٩]. إلا أن أفضل مثال ربما يكون الرابطة البرلمانية لدول الكومنولث التى تأسست فى عام ١٩١١ وتضم حاليًا ١٤٢ برلمانًا قوميًا وولاياتيًا ومحليًا وإقليميًا. وتعمل الرابطة البرلمانية لدول الكومنولث كمركز مرجعى لكافة الأغراض لبرلمانات الكومنولث، كما يرعى التبادلات التى تقوم بها الوفود والأفراد. ولكى يبنى أعضاءُ الرابطةِ المهنيةَ البرلمانيةَ، صاغوا دليل تدريب نموذجى للعاملين فى البرلمانات ويبحثون بنشاط عن طرق جديدة لتحسين المهارات التشريعية الفعلية ومهارات خدمة الدوائر الانتخابية الخاصة بالأعضاء.

سعى نيوت جنجريتش لتحقيق هدف مشابه بإنشاء شبكة المشرعين الدولية للقرن الحادى والعشرين التى أُطلقت فى عام ١٩٩٦ ورعاها معهد الكونجرس الأمريكى. وقد سعى جنجريتش بكل وضوح ليس لتشجيع الشبكات التشريعية الثنائية التى تحدثنا عنها آنفًا فحسب، بل كذلك شبكات المشرعين العالمية. وكان الغرض من الشبكة على وجه التحديد هو مساعدة المشرعين والبرلمانيين فى أنحاء العالم على "أداء عملهم بشكل أفضل"[٧٠] ـ وذلك بجمع المعلومات وتمكين المشرعين من تبادل الآراء بشأن القيادة وتكنيكات حل المشكلات فى القطاع العام. إلا أن هذا الموقع الإلكترونى لم يعد موجودًا الآن. وحتى عندما كان يعمل، كان الكثير من المشرعين من البلدان الأخرى يشكُّون فى الأجندة الضخمة الخفية وراء المشروع، وهى الأجندة التى ربطوها بتوسيع النفوذ الأمريكى. ولتخفيف تلك الشكوك، ربما يحسن أعضاء الكونجرس الأمريكى صنعًا إن هم تشاركوا مع نظراء أجانب منتقين من أوروبا وآسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية لإقامة شبكة مشرعين عالمية.

إن مساعدة المشرعين في أنحاء العالم على "أداء عملهم بشكل أفضل" هدف جدير بالاحترام. لكن مركز الاهتمام هذا يأتي على حساب مركز الاهتمام الضخم المشترك الذي يساعد على تقوية شبكات القضاة والمشرعين. ذلك أن أية قوة في الأعداد التي يمكن أن تكون لدى الشبكة التشريعية لولا ذلك يقضي عليها عجزها عن التحدث بطريقة موثوق بها عن موضوعات بعينها بخلاف قيمة التمثيل الديمقراطي نفسه. وفي المقابل، زادت منظمة برلمانيون من أجل العمل العالمي من نفوذها بجمع أعضائها حول قضايا جوهرية من التنمية المستدامة وحقوق الإنسان والمقرطة، بينما وفرت في الوقت نفسه الدعم الاحترافي والتنمية(٧١). ومع ذلك فالمقاربة الأخرى هي ربط التدريب الاحترافي والدعم بأجندة سياسية إقليمية، كتلك التي يمكن لشبكة البرلمانيين أن تدعي على أقل تقدير أنها تمثل الناخبين في إقليم بعينه.

٤ - خاتمــــة:

يعبر عدد متزايد من المشرعين في أنحاء العالم عن آرائه في المجال الدولي. وهم متأخرون عن القضاة والعديد من أعضاء السلطة التنفيذية لأسباب عديدة تتراوح بين شك الدوائر الانتخابية في "الولائم" الأجنبية وعجزهم عن البقاء في مناصبهم فترة طويلة تكفي لخلق علاقات دائمة مع نظرائهم الأجانب(٧٢). وفي ظل هذه الخصوصيات من المدهش أن نرى ذلك العدد وتلك النوعية من الشبكات التشريعية التي تشكلت بالرغم من ذلك. وتلقي السياقات المختلفة التي تنمو فيها الضوء على الدوافع التي وراءها وبالتالي يكون ازدهارها أرجح.

أولاً: يخلق المشرعون الشبكات الدولية من النواب المنتخبين على المستوى القومي لمجابهة، أو على الأقل لاستكمال، شبكات المسئولين القوميين القائمة، من الجنرالات إلى مروجي التجارة. وفي المنظمات الأمنية كالناتو أو منظمة الأمن والتعاون في أوروبا،

شكَّل المشرعون أنفسهم على هيئة "مجالس" وأصروا فى البداية على التشاور بشأن السياسات المؤسسية ثم بشكل متزايد على دور أكثر مباشرةً فى الشئون المؤسسية. ولنتذكر دور برلمانيي منظمة الأمن والتعاون فى أوروبا فى مراقبة الانتخابات فى الدول الأعضاء، كأوكرانيا وروسيا، وتوفير خاتم موافقة "برلمان إلى برلمان". وبما أن تعريف الأمن نفسه يصبح أكثر اتساعًا، حيث يمتد ليشمل حيوية المؤسسات الديمقراطية، ينبغى أن يجد المشرعون أنه من الأسهل أن يخلقوا لأنفسهم دورًا بنَّاءً داخل المنظمات التى يديرها الوزراء والجنرالات الأجانب بطريقة تقليدية.

بل إن دور الشبكات التشريعية المتنامى أكثر وضوحًا فى المنظمات التجارية، حيث يتضح الحافز للمشاركة فيها. وبما أن القوانين التجارية، وحتى التكامل الاقتصادى الأعمق، تضرب بجذورها فى العمق، فإن آثارها التوزيعية - أى السياسية - تبدأ فى الوضوح. وسواء أكان الأمر هو معايرة السجق فى الاتحاد الأوروبى أو الإضعاف المُدْرَك للحماية العمالية أو البيئية فى النافتا، فإن المشرعين - أو على الأقل الدوائر الانتخابية - يقررون أنه تم الالتفاف حولهم. وتؤدى صرخات "العجز الديمقراطى" بسرعة إلى الشعور بالضيق والقلق بشأن الطريقة التى يتم بها تحسين رأى الناس فى كورس من التكنوقراط وجماعات المصالح القوية. وعلى نحو أقل قتالية، يتطلب التكامل الاقتصادى فى نهاية الأمر التوافق التشريعى أو على الأقل الاعتراف المتبادل، وهما عمليتان لا بد أن تشملا واضعى القوانين أنفسهم فى نهاية الأمر. وفى الحالتين من المرجح أن يأتى النواب المنتخبون للإنقاذ.

السؤال المثير للانتباه هو ما هى على وجه الدقة طريقة إعادة بناء المنظمات الدولية من أجل خلق دور حقيقى للمشرعين، وما هى طريقة بناء الشبكات التشريعية من أجل الحد الأقصى من النفوذ والفاعلية. يرد على الذهن نموذجان محتملان. فمن ناحية، من الممكن تخيل المنظمات الدولية المختلفة على أنها فى الأساس مجموعات من الشبكات المتكاملة مختلفة الأنواع الخاصة بالمسئولين القوميين: التنفيذيون والقضائيون

والتشريعيون. وبذلك على سبيل المثال، فكما يعمل الاتحاد الأوروبي بمجالس متناوبة من الوزراء القوميين من أجل قضايا مختلفة، تدعمها شبكات من البيروقراط القوميين المساعدين وتتداخل مع شبكات القضاة القومية والمتعدية للقومية الأفقية والرأسية، فمن الممكن أن يكون له مجلس تشريعي من البرلمانيين القوميين وليس برلمانًا منتخبًا انتخابًا مباشرًا. (الواقع أنه يعمل بالاثنين.)

البديل هو أنه ينبغي على المشرعين العمل داخل شبكات مصممة ليس للقيام بدور مباشر في المنظمات الدولية، بل لتحسين قدرة المشرعين على العمل داخل البرلمانات القومية لمراقبة نشاط مسئولي السلطة التنفيذية المشاركين في العمل الدولي وتنظيمها. بعبارة أخرى، اللجان البرلمانية المسئولة عن التجارة والبيئة والهجرة - أو عن أية قضية - سوف يتشبكون مع النظراء في الدول الأخرى من أجل فهم أفضل للقضايا التي أمامهم ويتصدون لدعاوى البيروقراط والمنظمين بشأن القضية نفسها. وعندما تكون هذه الشبكات مقرونة بأجندة ثابتة ومحددة، فمن المرجح كذلك أن تعزز المشرعين في دولة بعينها ضد التنفيذيين المتعطشين للسلطة.

المصدر الثاني للشبكات التشريعية هو الرغبة المستقلة من جانب بعض المشرعين المعينين في التفاعل مع نظرائهم الأجانب من أجل أغراض سياسية. وقد بدأت هذه الشبكات على أقل تقدير على المستوى الثنائي وهي راسخة إقليميًا وعالميًّا. وتشمل النماذج مجموعة الدراسة الخاصة بالكونجرس الأمريكي والدوما الروسي، والرابطة البرلمانية للتعاون الأوروبي العرب، والمنظمات القديمة من الاتحاد البرلماني الدولي وبرلمانيون من أجل العمل العالمي. وغالبًا ما توحد الشبكات مثل برلمانيون من أجل العمل العالمي المشرعين حول قضايا بعينها يكون لهم اهتمام قوي جدًّا بها، مما يجعل لهم صوتًا أعلى على المسرح العالمي وموارد فنية لوضع السياسات في بلدانهم. وكان لبرلمانيون كذلك محفزين للتعاون الإقليمي في مناطق مثل إسكندنافيا ودول البلطيق وجنوب آسيا.

ومع ذلك فإنه بالبحث الدقيق يبدو بعض تلك الشبكات منظمات غير حكومية أكثر منها منظمات متعدية للحكومات. فهى أطر للمشرعين المتشابهين فى تفكيرهم كى يعلنوا دعمهم إقليميًا أو عالميًا من أجل قضايا سياسية بعينها، كالحد من الأسلحة النووية أو المحكمة الجنائية الدولية الدائمة. وفى ظل الطابع السياسى إلى حد كبير لوظيفة البرلمانى، ربما لا يكون هذا مستغربًا. لكن هذه وظيفة مختلفة إلى حد كبير عن الاجتماع معًا بالفعل بشكل رسمى لمعالجة المشكلات المشتركة، كما فى المثال الأمريكى الروسى أو المجلسين الشمالى أو البلطيقى. وبذلك تلقى هذه الأمثلة بعض الضوء على ما يجعل الشبكات المتعدية للحكومات متعدية بحق للحكومات. وهو ليس مجرد الروابط بين المسئولين الحكوميين المتشابهين عبر الحدود، بل الصلات بين المؤسسات الحكومية، حتى وإن كانت غير رسمية، فى أدائها لوظائفها الرسمية. وفى ذلك يتخلف المشرعون بالفعل.

المحرك الثالث للشبكات التشريعية هو الرغبة فى تقوية البرلمانية كمهنة - مهنة عالمية. فالكثير من الشبكات التشريعية القائمة بالفعل داخل المنظمات الدولية أو على المستوى الإقليمى تقدم المساعدة الفنية والتدريب للمشرعين الجدد فى الغالب داخل الديمقراطيات التى فى طور التحول. كما أنها تمارس إصدار الحكم الجماعى لدعم المشرعين المعرضين للخطر وتدين الفاعلين السياسيين الذى يهددونهم. وتجعل شبكة المشرعين الدولية التى أسسها نيوت جنجريتش من هذه الأنشطة مركز اهتمامها الأساسى - وذلك لتقوية الديمقراطية فى أنحاء العالم ومن خلال تقوية قدرات النواب المنتخبين فى كل دولة يوجدون بها. ومن الناحية النظرية، كما هو الحال بالنسبة للقضاة، ينبغى أن يساعد خلق شبكة من المشرعين على طمأنة البرلمانيين الأفراد تحت الحصار فى بلدان بعينها بأنهم ليسوا بمفردهم. إلا أنه ليس واضحًا بعد أن هذا المشروع يمكن أن ينجح عندما يُفصَل عن الأجندة الأساسية أو الإقليمية.

ومع ذلك، وبصورة عامة، تثير هذه التقييمات للأنواع المختلفة من الشبكات التشريعية سؤالاً أكثر أساسيةً، وهو ما الذي ينبغي أن تفعله الشبكات التشريعية على وجه الدقة كجزء من تصور أكبر للحوكمة العالمية في نظام عالمي مقسَّم؟ كيف ينبغي تكوينها: هل من خلال المنظمات الدولية القائمة بالفعل، أم من خلال الشبكات المتخصصة المستقلة؟ هل ينبغي أن تشكلها البرلمانات الحالية، أم ينبغي أن تُنتخب بصورة عامة باعتبار أعضائها مندوبين في تلك الشبكات، كما هو الحال في البرلمان الأوروبي؟ وما هي الإجراءات التي ينبغي أن نتخذها لتقييم نجاحها؟ وبما أنه من المرجح ألا يكون لمعظمها سلطة اتخاذ القرارات المباشرة - وإن كان البرلمان الأوروبي استثناء واضح - فكيف إذن يمكن قياس قوة التشاور والمداولة والتنشئة وتبادل المعلومات؟.

لا تخرج الإجابات عن هذه الأسئلة من دراسة للشبكات التشريعية بمفردها. فهي تتطلب تصوراً أكثر شمولاً لما ينبغي أن يكون عليه شكل الحوكمة العالمية من خلال الشبكات الحكومية. إذ لا بد أن تتوافق الشبكات التشريعية والقضائية والتنظيمية جميعها معاً أفقياً ورأسياً. كما لا بد أن تتعايش مع المنظمات الدولية التقليدية. وتجميع كل هذه القطع معاً هو عمل الفصل التالي.

الهوامش

(١) William Wallace, "Europe, the Necessary Partner," 18.

(٢) Falk and Strauss, "Toward Global Parliament," 212.

(٣) للاطلاع على مناقشة للديمقراطية الموحدة التى تكون المصالح فيها متراصفة، والديمقراطية المتخاصمة التى تتضارب فيها المصالح، انظر:

Mansbridge, Beyond Adversary Democracy.

(٤) Ackerman, "The New Separation of Powers," 689.

(٥) على سبيل المثال، أجاز الكونجرس أن يخضع الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية للإجازة من جديد كل خمس سنوات. انظر:

Goldstein and Martin, "Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note," in 226; see also Jones and Clark, The Modalities of European Union Governance: New Institutionalist Explanations of Agri-Environmental Policy (discussing the role of subparliamentary policy networks and alliances within the EP).

(٦) For a concise summary of the purpose and setup of the NAA, see "About the North Atlantic Assembly" at the opening of Cartwright et al., The State of the Alliance 1986-1987: North Atlantic Assembly Reports.

(٧) Brumter, The North Atlantic Assembly. See also Lunn, "NATO's Parliamentary Arm Helps Further the Aims of the Alliance," 8_11.

(٨) يصدر مجلس شمال الأطلسى توصيات سياسية سنويًا. وتتضمن طبعة ١٩٩٥ على سبيل المثال قرارات صيغت فى دورة الربيع فى بودابست فى مايو من عام ١٩٩٥، ويظهر رقم التقرير هكذا:

AM 331, SA (95) 17.

(٩) انظر على سبيل المثال:

NATO Parliamentary Assembly President Welcomes NATO Commitment on En-" largement,' NATO-PA Press Release, 13 June 2001, on Nato Parliamentary homepage (cited 20 January 2003); available from http://www.nato-pa. int/ archivedpub/press/p010613a.asp.

(١٠) 'Hungarian OSCE Observer Doubts that Elections Were 'Free and Fair,'" The British Broadcasting Corporation, 2 April 1998.

(١١) 'OSCE Parliamentary Assembly." on OSCE homepage (cited 20 December 2002); available from http://www.osce.org/pa/election.

(١٢) Aleksandr Potemkin, "Russians Abstain Over Belarus During Final Vote at OSCE S Session in Warsaw," ITAR-TASS News Agency, 10 July 1997.

(١٣) "OSCE Parliamentary Assembly Session Ends in Romania," Xinhua General News Service, 10 July 2000.

(١٤) Standing Committee of the OSCE Parlimentary Assembly Declaration, "Security through Solidarity," on OSCE homepage (cited 20 December 2002); available from http://www.osce. org/pa/documentsldedarations/files/ sintra_declaration _09oct01 .pdf.

(١٥) On Asean Inter-Parliamentary Organization (AIPO) homepage (cited 20 December 2002); available from http://uiww.aipo.org/Bg_and _History.htm.

(١٦) "ASEAN Politicians Agree to Compile AFTA Laws," Straits Times Press, 8 July 1995.

(١٧) "AIPO Moves Closer to Electronic Bulletin Board System," Xinhua News Agency, 20 September 1996. See also "AIPO Should Improve Its Role, Says Harmoko," ANTARA: Indonesian National News, 24 October 1997. "Asean MPs Plan Computer Links to Forge Closer Ties," Singapore Straits Times, 23 September 1995.

(١٨) Derwin Pereira, "ASEAN Must Cooperate to Stabilize Financial Markets," Singapore Straits Times, 1 September 1997.

في سبتمبر من عام ٢٠٠٢، اجتمع الأعضاء لمناقشة الآليات الإضافية لتنفيذ اتفاقية التجارة الحرة الأسيوية وتشجيع التنمية، لكنهم رفضوا اقتراحاً إندونيسياً لإنشاء لجنة عشوائية لمراقبة التنفيذ.

ASEAN Parliamentary Group Session Closes in Vietnam," BBC Monitoring:" Voice of Vietnam, 12 September 2002.

(١٩) انظر:

AIPO News Bulletin," on Asean Inter-Parliamentary Organization (AIPO)' homepage (cited 20 January 2003); available from http llwww.aipo.org] AIPO_news.htm.

حضر هؤلاء المسمون بشركاء الحوار الجمعية العامة لمنظمة البرلمانات الآسيوية. وشهد الجمعية العامة الثالثة والعشرين التي عقدت في فيتنام في عام ٢٠٠٢ مشاركة من أستراليا ونيوزلندا وروسيا وغيرها.

(٢٠) Gorius Aurore and Rivals Rafaele, "The Presidents of 15 Parliaments Appeal for the Abolition of the Death Penalty," Le Monde, 25 June 2001.

(٢١) Agence France Presse, 26 June 2001.

(٢٢) "Weldon In Russia to Push Legislative Exchange Group," Associated Press Political Service, 20 November 1997.

(٢٣) "Gingrich Seeks to Create Defense Study Group with Russian Duma," Defense Daily, 28 February 1996.

(٢٤) منذ ذلك الحين تقدم مجموعات الدراسة مسودات مقترحات عن التعاون الاقتصادي. انظر:

Russian and US Parliaments Vote for Abolition of Artificial Barriers to Trade Relations," Pravda. 6 December 2002.

(٢٥) Free Congress Foundation, Press Releases 2000, 'US, Russian Lawmakers Suggest Joint Missile Defense," 22 June 2000, on Free Congress Foundation homepage (cited 15 June 2003); available from http://www.freecongress.org/media/2000/000622. asp.

(٢٦) المرجع السابق.

(٢٧) انظر:

GCC9 Text: Statement on Gore-Chernomyrdin Commission," on the-٩٧/٢٣/٠٩" United States Mission to Italy homepage (cited 12 April 1998): available from http://miw.tisis.it/wireksslwf970923l97092326.kttn.

(٢٨) المرجع السابق.

(٢٩) Russian and US Parliaments Vote for Abolition of Artificial Barriers to Trade' Relations," on Pravda homepage (cited 6 December 2002); available from http://english.pravda.ru/diplomatic/2002/12/06/40449.html.

(٣٠) 'Weldon Reiterates Need for US-Russia Engagement,' on United States House of Representatives homepage (cited 12 June 2003); available from http://www.house.gov/curtweldon/april30russia.html.

(٣١) "Medea, PAEAC, Euro-Arab Parliamentary Dialogue, Damascus 1998," on Medea homepage (cited 20 December 2002): available from http://www.medea.be/site, html?page=l l &lang=en&doc=W02.

(٣٢) Zarjevski, The People Have the Floor: A History of the Interparliamentary Union See also "Statutes of the Inter-Parliamentary Union," on the Inter-Parliamentary Union homepage (cited 15 June 2003); available from http://www.ipu.org/strct-e/ statutes.htm. Currently the IPU includes 144 members and 5 associate members, including EP and PACE. See the Inter-Parliamentary homepage (cited 19 January 2003); available from http://www.ipu.org/english/membshp.htm.

(٣٣) Bassiouni, "Former Yugoslavia: Investigating Violations of International Humanitarian Law and the Creation of an International Criminal Tribunal," 1194-

(٣٤) Guevara, "Puerto Rico: Manifestations of Colonialism," 304.

(٣٥) Gary Borg, "Global Meeting Condemns French Nuclear Testing," Chicago Tribune, 14 October 1995, 15.

(٣٦) Nadire Mater, "Global Relations: World Parliamentarians Talk Peace, Peacefully," Interpress Service, 19 April 1996.

(٣٧) Nirmal Mitra, "Pact With Parliamentary Union Hailed," India Abroad, 8 November 1996, 6.

(٣٨) See "U.S. Reluctantly Joining Nuclear Test Conference," Newark Star-Ledger, 1 August 1993.

(٣٩) تركيز "الرحلة والخطاب" الخاص بالمنظمة جعلها من حين لآخر عرضة للنقد. وتهاجم الصحف فى بريطانيا وكندا برلمانيين من أجل العمل العالمى لاستخدامها كفرصة للسفر فى رحلات بالمال العام. انظر على سبيل المثال:

Honourable Member for Flying Visits," The Times (London), 4 Feburary 1996;" Iain Hunter, "Traveling MPs: On Polite Exchanges or News Making Junkets, Many MPs Go Continent Hopping For Free," Ottawa Citizen, 19 February 1992, A3.

(٤٠) انظر:

Douglas Farah and William Booth, "UN Effort to Return Aristide Grinds to a Halt," Montreal Gazette, 28 October 1993, A6.

(٤١) See ibid. The organization does not shy from trips to international trouble spots. The PGA also lobbied Togo's president-for-life to engage in democratic reforms for the country. See John Walker, "Elections Don't Equal Democracy: African Countries Struggle with Reform," Edmonton Journal, 14 August 1992, A13.

(٤٢) انظر:

Appendix B: Report of the Secretary General Pursuant to Paragraph 2 of Se-" curity Council Resolution 808," Criminal Law Forum 5 (1994): 601.

(٤٣) انظر:

International Law and Human Rights Program," on The Parliamentarians for" Global Action (PGA) homepage (cited January 19. 2003); available from http.7/wuw.pgaction.org/prog_inte.asp.

منذ سبتمبر من عام ٢٠٠٢، تمت الموافقة على "برلمانيين من أجل العمل العالمي" كمنظمة غير حكومية مشاركة في الجلسات المفتوحة لمجلس الدول الأطراف الخاصة بمحكمة الجنايات الدولية . انظر

The Case For Establishing An International Criminal Court," 1. Parliamentari-" ans for Global Action: Occasional Paper 3 (October 1992): 1.

(٤٤) حضر اثنان من أعضاء البرلمان البريطانيين هذا المؤتمر. انظر:

Register of Members' Interests," Independent, 30 October 1994. See Santo-" sus, "An International Criminal Court: Where Global Harmony Begins," 25, nn. 5, 6.

(٤٥) "Workshop on Clean Air and Clean Water." on Parliamentarians for Global Action (PGA) homepage (cited 16 June 2003); available from http.7/uww.pgaction.

(٤٦) The World Bank homepage (cited 16 June 2003); available from http://www. worldbank.orglwbilsdparliamentarianslindex.html.

(٤٧) "Sustainable Development and Population Upcoming Events," on Parliamentarians for Global Action (PGA) homepage (cited 16 June 2003); available from http: // www. pgaction. org/prog_sus t_upco. asp.

(٤٨) Parliamentarians for Global Action (PGA) homepage (cited 15 June 2003); available from http:www.pgaction.org/about.asp.

(٤٩) "Nordic Council Gets Under Way," on Nordic Council homepage (cited 15 June 2003); available from http.//www.norden.org/webb/news/r ews.asp?id=2274& lang=6.

(٥٠) "Presentation, About the Assembly," on Assembly of the Inter-parliamentary European Security and Defence Assembly (WEU) homepage (cited 15 June 2003); available horn http://www.assembly-weu.org/en/presentationlpresentaticn.html.

(٥١) "SAARC Profile," on The South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) homepage (cited 15 June 2003); available from futp.//www.soarc-sec. org/pro/ile/content.htm.

وُقعت الاتفاقية الإقليمية لقمع الإرهاب الخاصة بالرابطة جنوب شرق أسيا للتعاون الإقليمى فى قمة الرابطة فى كتامندو فى ٢٢ أغسطس من عام ١٩٨٨ فى أعقاب التصديق عليها من كل الدول الأعضاء.
Chapter 7, "Legal Issues, Conventions and Agreements," on The South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) homepage (cited 15 June 2003); available from http: //www. saarc-sec. org/profile/ch7. htm.

اتفاقية رابطة جنوب شرق أسيا للتعاون الإقليمى للعقاقير المخدرة وأدوية التوجيه النفسى التى جرى التوقيع عليها فى ماليه أثناء القمة الخامسة للرابطة فى نوفمبر من عام ١٩٩٠ بدأ العمل بها فى ١٥ سبتمبر من عام ١٩٩٣، بعد تصديق كل الدول الأعضاء عليها وتم التوقيع على اتفاقية الرابطة لمنع تجارة النساء والأطفال من أجل الدعارة فى ٥ يناير من عام ٢٠٠٢، فى القمة الحادية عشرة فى كتامندو. وتم التوقيع على اتفاقية الرابطة الخاصة بالترتيبات الإقليمية لتشجيع رفاه الأطفال فى جنوب آيا فى ٥ يناير من عام ٢٠٠٢ عند افتتاح القمة الحادية عشرة فى كتامندو.

(٥٢) South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) homepage (cited 20 December 2002); available from http://www.saarc-sec.org/brief.htm.

(٥٣) "SAARC Speakers' Conference Concludes," Xinhua English Newswire, 28 October 1997.

(٥٤) Edward Epstein, "Baltic States Teaming Up," San Francisco Chronicle, 14 May 1992.

(٥٥) "About the Baltic Assembly," on the Baltic Assembly homepage (cited 15 June 2003); available from http://www.baltasam.org/about/index.htm.

(٥٦) "History of Cooperation," on the Baltic Assembly homepage (cited 15 June 2003); available from http://wuxw.baltasam.org/partners/beneluxjkis.htm.

(٥٧) "Baltic Assembly to Officially Seek Merger with Nordic Council," Baltic News Service, 4 June 2001.

(٥٨) "Joint Meeting of the Nordic Council and The Baltic Assembly," on the Baltic Assembly homepage (cited 15 June 2003); available from http://www.baltasam.org/ others/wekome_general. htm.

(٥٩) انظر صفحة برلمانيى أمريكا اللاتينية الرئيسية (منقول يوم ١٧ يونيو ٢٠٠٣) وهى موجودة على http://www.parlatino.org.br/index.php,

انظر كذلك الصفحة الرئيسية لاتحاد البرلمانيين الأفارقة (منقول يوم ١٥ يونيو ٢٠٠٣) وموجود على http://www.uafparl.org/about.html;

الصفحة الرئيسية لاتحاد البرلمانيين العرب (منقول فى ١٥ يونيو ٢٠٠٣) وموجود على

http://www.arab'ipu.org/english/;

وصفحة مجموعة الأنديز (منقول يوم ٢٠ ديسمبر ٢٠٠٢) وموجود على
http://www.comunidadandina.org/endex.htm.

(٦٠) Williams, "Sovereignty and Accountability in the European Union," 155_176.

(٦١) المرجع السابق، ص ١٧٢ - ١٧٥. تتوافق فكرة اللجان المشتركة مع الإطار الأساسى للبرلمان الأوروبى، الذى ينفِّذ معظم عمله فى لجانه الدائمة السبع عشرة، وكذلك فى اللجان الفرعية الإضافية واللجان المؤقتة. وتحافظ اللجان البرلمانية على العلاقات المستمرة مع برلمانات الدول المرتبطة بالاتحاد الأوروبى بواسطة اتفاقيات ارتباط، وتفعل الوفود البرلمانية الشىء نفسه مع برلمانات بلدان ومنظمات كثيرة أخرى. ونموذج اللجان واللجان الفرعية يضيِّق الأمور المهمة التى يتم التعامل معها، وبذلك يسمح بتراصف أفضل المصالح بين البرلمانيين من البلدان المختلفة.

(٦٢) Protocol on the role of national parliaments in the European Union, O.J. C 340/ 1, at 113-14 (1997).

يحدد البروتوكول فترة ستة أسابيع قبل أن تتخذ مؤسسات الجماعة قراراً بشأن المقترحات للسماح بإجراءات التشاور الخاصة بالبرلمانات القومية. ويشترك البروتوكول كذلك مشاركة مؤتمر الجماعة ولجان الشئون الأوروبية في النقاشات المؤسسية عندما يمكن أن يكون للقضايا التي يدور حولها النقاش تأثير مباشر على حقوق الأفراد وحرياتهم.

(٦٣) The Parliamentary Conference of the Americas Brings Together Nearly 800 Participants from 28 Countries in the Americas," PR Newswire, 18 September 1997.

(٦٤) "Parliamentary Conference of the Americas: An Unprecedented Success," Canada News Wire, 21 September 1997.

(٦٥) Parliamentary Conference of the Americas (COPA) homepage (cited 15 June 2003); available from http:llwww.copa.qc.ca/Ang!ais/#.

(٦٦) NCSL staffer interviewed by author, 5 April 1996.

(٦٧) انظر المرجع السابق، ص ٦ .

(٦٨) Inter-Parliamentary Union (IPU) homepage (cited 15 June 2003); available from http:lluiww.ipu.orglisS'elrprsdem.htm#KM2.

(٦٩) African Parliamentary Union homepage (cited 15]une 2003)' available from http: 11 www. uafparl. org/hom5. html.

(٧٠) International Legislators Network homepage (cited 20 December 2002); formerly available from http:llwww.kgnet.org/about/index.html.

(٧١) "Programs," on Parliamentarians for Global Action (PGA) homepage (cited 16 June 2003); available from http'.llwww.pgaction.mglprog.asp

(٧٢) Ellen Yan, "Traveling Troubles: Delegations' Trips Criticized as Junkets Paid with Tax Funds," Newsdaj, 22 November 1998, A26.

الفصل الرابع

نظام عالمى مقسَّم

على كوكبنا شديد الصغر والترابط ... لا يمكن حل المشكلات العالمية داخل أية دولة قومية. فهى تتطلب عملاً جماعيًا وتعاونيًا ـ وهو شىء لم يحدث أن أجادته دول العالم. ... والنظام العالمى الحالى ليس فعالاً بما يكفى ـ أو سريعًا بما يكفى ـ لحل تلك المشكلات.

چان فرانسوا ريشار نائب رئيس البنك الدولي لشئون أوروبا[1]

تذكروا أطلس وكرته فى مركز روكفلر. سيكون النظام العالمى المقسَّم عالمًا مشبكًا بواسطة ما لا حصر له من الشبكات الحكومية. ومن ناحية الشكل، سوف تشمل هذه الشبكات كلاً من الشبكات الأفقية والرأسية. ومن ناحية الوظيفة، سوف تشمل شبكات لجمع المعلومات من كل الأنواع والتشارك فيها، وتنفيذ التعاون والمساعدة الفنية والتدريب، وكذلك تنسيق السياسات والمواءمة بين القوانين. ومن ناحية المجال، سوف تكون ثنائية الأطراف، ومتعددة الأطراف، وإقليمية، وعالمية.

الملمح المحدِّد للشبكات الحكومية هو أنها مكونة من المسئولين الحكوميين والمؤسسات الحكومية ـ إما قوميون مقابل قوميين، فى شبكات أفقية، أو قوميون مقابل متعدين للقوميات، فى شبكات رأسية. إلا أنها تتعايش وتتفاعل بشكل كبير مع شبكات

الجهات الفاعلة غير الحكومية، من القطاعين الخاص واللاربحى. وبالمثل، يتفاعل أعضاء الشبكات الحكومية مع بعضهم البعض بشكل غير رسمى، على الأقل فى أعين القانون والدبلوماسية التقليدية الخاصة بالنظام الدولى. إلا أن شبكاتهم موجودة إلى جانب المنظمات الدولية الرسمية وداخلها.

وثَّقت الفصول الثلاثة الأولى تقسيم الدولة وظهور الشبكات الحكومية التنظيمية والقضائية والتشريعية. ومهمة هذا الفصل هى افتراض أن هذه الشبكات القائمة تشكل أساس النظام العالمى المقسَّم الكامل وتحدد العنصر الإضافى الضرورى لولادة هذا النظام. وهو سوف يتطلب تكامل الشبكات القائمة؛ فى المقام الأول خلق شبكات الشبكات. وسوف يتطلب إضافة المزيد من الشبكات الحكومية الرأسية. وسوف يتطلب إعادة اختراع الكثير من المنظمات الدولية التقليدية القائمة.

بذلك يصف القسم الأول من هذا الفصل الكيانات الدولية القائمة التى هى نفسها شبكاتُ شبكاتٍ. وكشأن المنظمات التنظيمية المتعدية للحكومات التى تحدثنا عنها فى الفصل الأول ـ المنظمة الدولية لهيئات أسواق المال ولجنة بازل ـ تتراوح هذه الكيانات بين الكيانات الدائمة الراسخة، كالكومنولث أو منظمة التعاون الاقتصادى لآسيا والمحيط الهادى، والترتيبات الأكثر مرونة، كمنتدى الاستقرار المالى، وهو شبكة من شبكات المنظمين الماليين. وتبرز هذه الأمثلة ما يمكن أن يكون عليه النظام المشبَّك القائم على الروابط الإقليمية أو التاريخية أو الوظيفية.

يتحول القسم الثانى إلى البعد الرأسى للنظام العالمى المشبَّك، وهو أقل تطوراً بكثير فى الممارسة الفعلية من البعد الأفقى. وتخترق الشبكات الحكومية الرأسية قوقعة سيادة الدولة من خلال خلق المؤسسات الحكومية ـ المحاكم أو الوكالات التنظيمية أو حتى المشرعين ـ المسئولة عن تنفيذ القوانين التى تخلقها مؤسسة حكومية ما. وفى ظل القانون الدولى، تربط هذه القوانين الدولة ككل؛ ومن الناحية التقليدية، كان الأمر يعود إلى الدولة فى تمرير التشريع المحلى الضرورى الذى يسمح بالتنفيذ. وتمكِّن الشبكات

الحكومية الرأسية المحاكم المتعدية للقوميات أو الكيان التنظيمى أو البرلمان من خلق علاقة مع النظراء القوميين لجعل تلك القوانين قابلة للتنفيذ على نحو مباشر.

السلطة القسرية للشبكات الرأسية أكبر بكثير من سلطة الشبكات الأفقية؛ ولذلك ليس مستغرباً أن العثور عليها أصعب بكثير. إلا أن لها فى نهاية الأمر دوراً نقدياً تقوم به فى جعل الاتفاقيات الدولية المختارة على أكبر قدر ممكن من الفاعلية. وسوف تكون حيلة مهندسى هذه الشبكات (التى قد تكون هى المؤسسات القومية والمتعدية للقوميات المشاركة نفسها) هى إحداث التوازن الصحيح بين الوظائف والمسئوليات القومية والمتعدية للقوميات. ونتحول إلى دراسة حالة موجزة لهذا الجهد: المفاوضات المفصلة بشأن الطريقة التى ينبغى بها للمحاكم القومية والمحاكم المتعدية للقوميات أن ترتبط ببعضها فى سياق المحكمة الجنائية الدولية.

يبحث القسم الثالث العلاقات بين الشبكات الحكومية والمنظمات الدولية التقليدية. وهذان العالمان متداخلان تداخلاً وثيقًا. فالمنظمات الدولية يمكن أن تساعد الشبكات الحكومية القائمة على العمل بشكل أفضل؛ ويمكنها كذلك تعزيز خلق الشبكات الحكومية الجديدة. وعلى العكس من ذلك فإن نمو الشبكات الحكومية يمكن أن يؤدى إلى ظهور منظمات دولية جديدة ويقدم مخططًا لإعادة اختراع المنظمات القديمة.

إذا ما نظرنا إلى هذا الفصل إجمالاً، فهو أجزاء متساوية من الحقيقة والخيال. ولكى ندرك بالكامل مفهوم النظام العالمى المقسَّم - لا بد لنا من التحرك للأمام وللخلف بين الفعلى والمفترض، وبين ما نراه الآن وما يمكن أن نتصوره فى المستقبل. ولا تهبط عمارة النظام العالمى، رغم نقصانه أو حتى عدم فاعليته فى بعض الأحيان، من السماء. إنه خلق بشرى إلى حد بعيد يحركه الطموح البشرى. وهذا الطموح بدوره تحركه رؤية ما هو ممكن بقدر ما هو مرغوب.

العالم الذى تضم فيه الشبكات الحكومية الرأسية والأفقية أنواعًا مختلفة من المؤسسات (التنظيمية والقضائية والتشريعية)، وتؤدى وظائف مختلفة (تبادل المعلومات،

وتنفيذ التعاون، والتوفيق والمساعدة الفنية، والتدريب)، وبها أعضاء مختلفون، وبها درجات مختلفة من الرسمية، وتوجد بطرق مختلفة مع المنظمات الدولية، هو عالم يتسم بالفوضى فى واقع الأمر. وقد يبدو معقداً على نحو مستحيل. لكن المفهوم الأساسى بسيط. فهو عالم عناصر الحوكمة الأساسية فيه - وضع القوانين، وتنفيذ القوانين، وحل المنازعات الناشئة بموجب القوانين - تنفذها شبكات المؤسسات الحكومية، القومية والمتعدية للقوميات، المسئولة عن أداء تلك الوظائف.

نموذج هذا النظام العالمى من نواح كثيرة هو الاتحاد الأوروبى. فشبكات الوزراء الحكوميين تمارس أهم السلطات فى الاتحاد الأوروبى على المستوى الأوروبى، وتتبادل شبكات القضاة القوميين الأفكار وتتعاون فى حل المنازعات على المستوى الأوروبى، وتبرز شبكات البرلمانيين لمراقبة الأنشطة الأوروبية لشبكات الوزراء. وفى الوقت نفسه، لدى الاتحاد الأوروبى مؤسسات أصيلة متعدية للقوميات - محكمة ومفوضية وبرلمان - تعبر عن السلطة الحكومية الأصيلة وتفرض، إلى حد بعيد، سلطتها من خلال الشبكات الرأسية مع نظيراتها القومية. فالواقع أن عبقرية الاتحاد الأوروبى، والسبب فى أنه نموذج غير عادى لأقاليم العالم الأخرى، هى أنه نظام متعد للحكومات أكثر منه نظاماً فدراليًّا. فالدول الأعضاء فى الاتحاد الأوروبى يمكنها الاحتفاظ بطابع مؤسساتها القومية المميز واستقلالها، بينما تجنى فى الوقت نفسه فوائد الحوكمة الجماعية من خلال الشبكات الحكومية.

ومع ذلك فالعالم يختلف عن الاتحاد الأوروبى من نواح مهمة. فأعضاء الاتحاد الأوروبى يشتركون فى إقليم مشترك وتاريخ مشترك وثقافة مشتركة، وكذلك أيديولوجيات سياسية واقتصادية مشتركة. ويعزز هذه العوامل كلها الالتزام المؤسِّس لمعاهدات الاتحاد الأوروبى نحو "اتحاد أوثق ما يكون"(٢). ويوفر هذا الالتزام الدافع والغطاء للشبكات الحكومية داخل الاتحاد الأوروبى. فهى مكلفة بشكل واضح بتحقيق التعاون ومواءمة القوانين القومية وقوانين الاتحاد الأوروبى وتنفيذها. وهى تعمل بدرجة

عالية من الثقة مع بعضها ـ تلك الثقة التى تقويها معرفة أنهم سوف يتفاعلون مع بعضهم البعض لفترة طويلة جداً مقبلة.

فى المقابل، لابد فى الغالب أن تعمل الشبكات العالمية بمستويات أقل بكثير من الثقة والتجانس بين أعضائها. كما أنه غالبًا ما يفتقر الأعضاء إلى الأمن والتوجيه اللذين توفرهما الشبكة الشاملة القائمة على معاهدة تفرض التزامات سياسية واقتصادية طويلة الأجل. والعضوية نفسها أكثر تفاوتًا بكثير، بناءً على نوع المؤسسات الحكومية المشاركة والموضوعات الجوهرية موضع الخلاف. وهى كذلك تتعايش وتتفاعل مع المنظمات الدولية التقليدية بشكل أكبر كثيراً من تعايش شبكات الاتحاد الأوروبى وتفاعلها معها. وبالرغم من كل هذه الأسباب، فإن الحوكمة العالمية من خلال الشبكات الحكومية هى ظاهرتها المميزة.

١ - البُعد الأفقى: شبكات الشبكات:

أفضل طريقة لدمج الشبكات الحكومية التى تحدثنا عنها فى الفصول الثلاثة الأولى فى بناء معترف به على نحو أكبر للنظام العالمى هو خلق شبكات الشبكات. ويمكن لهذا الدمج أن يحدث بين الشبكات فى الأقاليم الجغرافية المختلفة. وهكذا، على سبيل المثال، سعت الرابطة البرلمانية لدول الكومنولث، التى تحدثنا عنها فى الفصل الثالث، لتوسيع نفوذها خارج الحدود الجغرافية للكومنولث بإقامة حوار دائم مع البرلمانات الأوروبية بشأن قضايا عديدة. وقد سعت كذلك تجمعات إقليمية عديدة، هى نفسها شبكات للمشرعين القوميين، إلى التشبيك مع بعضها البعض.

كبديل لذلك، يمكن للشبكات التنظيمية أو القضائية التى لها مركز اهتمام جوهرى خاص التشابك مع بعضها البعض لمعالجة مشكلة أو مشاكل بعينها. والمثالان البارزان لهذه المقاربة هما منتدى الاستقرار المالى، الذى جاء ذكره فى الفصل الأول، وشبكة

عـام ٢٠٠٠ . وكـان منتدى الاسـتـقـرار المالى قد تأسس فى الأصل فى عـام ١٩٩٦ باعتباره "منتدى مشتركً للكيانات المالية الضخمة"، وهو مشروع مشترك بين لجنة بازل والمنظمة الدولية لهيئات أسواق المال والجمعية الدولية لمشرفى التأمين. وهى تتكون من مشرفى بنوك وتأمين وأسواق مالية كبار من ثلاثة عشر بلداً، مع حضور مفوضية الاتحاد الأوروبى بصفة مراقب(٣). وفى عام ١٩٩٥، وفى تجسد سابق، وإن كان أقل رسمية، هو "المجموعة الثلاثية"، أصدرت ورقة مناقشة عن إشراف الكيانات المالية الضخمة(٤). وبعد ذلك أعدت عدداً من الأوراق كى تدرسها منظماتها الأم الثلاث بشأن موضوعات مثل مبادئ كفاية رأس المال وإطار ومبادئ المشاركة فى المعلومات الإشرافية(٥).

أنشأت كذلك لجنة بازل، ولجنة أنظمة الدفع والتسوية ببنك التسويات الدولية، والمنظمة الدولية لهيئات أسواق المال، والجمعية الدولية لمشرفى التأمين شبكة عام ٢٠٠٠ . وقد رحب وزراء المالية لمجموعة السبعة بتشكيل المجلس؛ ووفر بنك التسويات الدولية أمانته. وكانت مهمته هى تشجيع وضع الإستراتيجيات القومية المنسقة لمعالجة مشكلة عام ٢٠٠٠، بما فى ذلك إنشاء بنك معلومات عالمى للصلات فى البلدان المنفردة يغطى مجموعة كبيرة من الجهات الفاعلة فى كل من القطاعين العام والخاص، وتوفير التوجيه الإشرافى لتقييم استعدادات عام ٢٠٠٠ بواسطة المؤسسات المالية. وقد ركز اهتمامه بشكل مباشر على كل من الجهات الفاعلة الخاصة والعامة فى المجتمع الإشرافى المالى العالمى(٦).

كان الأمر المذهل إلى أقصى حد بشأن المجلس هو السرعة والرقى اللذين نظم بهما نفسه. فقد كان شبكة وظيفية موجهة إلى حل مشكلة محدد لكنها شديدة الأهمية. وهو لم يمارس سلطة فعلية؛ فقد كانت وظائفه الأساسية هى التنسيق والمشاركة فى المعلومات. وبالرغم من ذلك كان قادراً على توجيه شخصيات مهمة فى أنحاء العالم إلى

خلق التضافر وتعزيز مناطق نفوذ كل منهم فى حل المشكلة. وقدَّم التوصيات للسلطات القومية وأمدها بالأدوات المعلوماتية للعمل بموجب التوصيات. وهذا كله فى خلال فترة ستة أشهر فحسب(٧). ومن الصعب تخيل المجتمع العالمى يفعل أى شىء بهذه السرعة أو بهذه الفاعلية من خلال الآليات التقليدية للمفاوضات الدولية أو حتى من خلال المؤسسات الدولية التقليدية.

إلى جانب شبكات الشبكات العفوية هذه، يعمل عدد من المنظمات الدولية القائمة - أو الروابط على نحو أكثر دقة - من خلال شبكات الوزراء والمنظمين والقضاة القوميين، وفى بعض الحالات المشرعين القوميين. وتشمل الأمثلة البارزة الكومنولث، والنظام الشمالى، ومنظمة التعاون الاقتصادى لآسيا والمحيط الهادى، ومنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية. وكل من هذه الكيانات هو فى الأساس مجموعة من الشبكات الحكومية التى تدير عملها أمانة متعدية للقوميات ذات سلطة معلوماتية فحسب.

سوف يُنظر إلى تلك المنظمات على أنها ضعيفة إلى حد كبير بالمعنى التقليدى - ضعيفة من حيث إنه لا يمكن علاجها إلا بتقوية البعد المتعدى للقوميات وخلق مجموعة منفصلة من المسئولين الذين يدينون بالولاء فقط للمنظمة ويتمتعون بأكبر قدر ممكن من السلطة المستقلة. إلا أنه من منظور النظام العالمى المقسَّم، هذه الكيانات رائدةُ شكلٍ مختلفٍ من التنظيم الدولى، وهو التنظيم الذى يعتمد على العلاقات الأفقية بين المسئولين الحكوميين الذين يقومون بالأدوار نفسها ويؤدون الوظائف ذاتها، وعلى قوة المعلومات والتشاور والتنشئة الاجتماعية والاستبعاد، وعلى كيان محدود متعد للقوميات يعمل كخادم للمسئولين القوميين وليس كمنافس لهم. وتختلف كل من المؤسسات التى سيلى ذكرها فى نواحٍ مهمة، غير أن كلاً منها يقدم لمحة عما قد يبدو عليه النظام العالمى الأفقى القائم على شبكات الشبكات الخاصة بالمسئولين القوميين - وما يبدو عليه بالفعل فى بعض النواحى.

الكومنولث:

لندرس هذه الفقرة للورد ديفيد هاول الرئيس السابق للجنة كل الأحزاب للشئون الخارجية بمجلس العموم البريطاني:

[في عالم ما بعد الحرب الباردة]، يخرج الكومنولث باعتباره نمط التنظيم الدولي القائم الأنسب والأكثر فاعلية. فطابعه، باعتباره شبكة واسعة من الهيئات الرسمية وغير الرسمية، وذا مجال عالمي ويمتد إلى كل الأقاليم، يجعله متفوقًا على المؤسسات المتعدية للقوميات في معالجة المشكلات العالمية، والنموذج الأفضل للتجميعات والروابط المستقبلية بين الدول، وبين وكالات الدولة، وبين الجماعات والمنظمات القائمة على أسس قومية مختلفة الأنواع ذات الاهتمامات العالمية.(٨)

يقارن اللورد هاول بين شبكات الكومنولث المتعدية للحكومات بالمؤسسات الدولية كالأمم المتحدة ومنظمة التجارة العالمية، مفضلاً المقاربة المتعدية للحكومات. ورأيي، كما سيأتي لاحقًا، هو أن نمطي المؤسسات ضروريان، بل ويكمل أحدهما الآخر، في نظام الحوكمة العالمية الفعال. فمنظمات الكومنولث المختلفة في مجملها وتشمل ٥٤ بلدًا، بالإضافة إلى ٢٠٢ من المنظمات المتعدية للحكومات المناظرة لها، تكشف عن "الكيمياء الحيوية لنزعة تعدي الحكومات ـ ذلك النظام الدولي الجديد المعمول به"(٩). وعلى وجه التحديد "الروابط غير الرسمية لكنها المفيدة في الواقع" التي توفرها الشبكات هي التي يمكنها على سبيل المثال "تلبية الحساسيات الصينية وحاجات هونج كونج"(١٠). وأخيرًا، الكومنولث هو "الرائد في أشكال الشراكات الجديدة بين حكومات الدول القومية فيما يتعلق بأمور التنمية العملية"(١١).

الكومنولث منتدى لاجتماعات تطوير السياسات المتعددة على المستويات المتعدية للحكومات والدولية التي تضم رؤساء الحكومات ووزراء المالية ووزراء التعليم والبرلمانيين

والقضاة الذين يلتقون بنظرائهم من بلدان الكومنولث الأخرى[١٢]. وللكومنولث أمانة تتخذ من لندن مقراً لها تيسر عقد تلك الاجتماعات المختلفة[١٣]. وكان الكومنولث رائداً كذلك فى استخدام وزراء المجموعات الفرعية كفرقة عمل لوضع السياسات أو تنفيذها. وفى أكتوبر من عام ١٩٩١، تبنى رؤساء حكومات الكومنولث إعلان هرارى، وهو إعلان مبادئ أكدوا به التزامهم بالحوكمة الرشيدة والديمقراطية وحقوق الإنسان. وهناك مجموعة عمل وزارية مكونة من وزراء الخارجية من ثمانية بلدان، ومعهم اثنان من منطقتين معينتين حسب الحاجة، "تتعامل مع الانتهاكات الخطيرة أو الدائمة للمبادئ التى يضمها ذلك الإعلان"[١٤]. والواقع أن مجموعة العمل لم تحقق فى سنوات عملها الأولى الكثير مما يتجاوز مراقبة التقدم فى اتجاه استعادة الديمقراطية فى بلدان من قبيل نيجيريا وسيراليون، لكن من المؤكد أن هناك إمكانيات للقيام بعمل أكثر حسماً[١٥].

فى عام ١٩٩٥، وجدت لجنة الشئون الخارجية بمجلس العموم أن الحكومة البريطانية لا تقدر القيمة الضخمة لـ"شبكة الكومنولث" حق قدرها، وأوصت بأنه "ينبغى على الحكومة أن تسعى بشكل ثنائى ومن خلال أمانة [الكومنولث] لتوسيع دور شبكة الكومنولث فى مجال الأمور السياسية الحكوماتية"[١٦]. وحثت اللجنة حكومات الكومنولث على الاستفادة بشكل أكبر من الاجتماع السنوى لوزراء مالية الكومنولث، وخاصةً لطرح مبادرات التنمية وتخفيف الديون، وكذلك لـ"التشارك فى الأفكار الجديدة والممارسة الجيدة فى أنحاء الكومنولث". وبصورة عامة، فإنه "نتيجة لكون الكومنولث 'نادياً' لبلدان مستعدة جميعها لانتقاد القوة الإمبريالية السابقة والتقدم إليها بطلبات، فهو يتحول بسرعة إلى شبكة ذات مصالح وطموحات مختلفة إلى حد كبير"[١٧]. والأمر ذو الأهمية الكبيرة هو الطريقة التى يولِّد بها الكومنولث الشبكات الحكومية وغير الحكومية التى يعمل الكثير منها مع بعضه بعد ذلك.

النظام الشـمالى:

نموذج الشبكات الحكومية باعتباره هيكل حوكمة غير المعروف كثيراً هو النظام الشمـالى، الذى خرج فى الأصل من المجلس الشمـالى، وهو منتدى للتعاون البرلمانى تحدثنا عنه فى الفصل السابق. فبعد عقدين من إنشاء الشبكات التشريعية بين البرلمانات الشمالية، اجتمع وزراء خمسة من البلدان المشاركة (وثلاث مناطق مستقلة) فى عام ١٩٧١ لإنشاء مجلس الوزراء الشمالى. وهذا هو المنتدى المخصص للتعاون "الحكوماتى"، وهو ما يعنى التعاون بين أعضاء السلطات التنفيذية وليس التشريعية للبلدان الشمالية[١٨]. وعقد وزراء ذوو حقائب مختلفة، بينها التعليم والبيئة والصحة، اجتماعات منتظمة.

فما الذى تحققه تلك الاجتماعات؟ إنها تطلق مجموعة كبيرة من المبادرات والبرامج تبلغ حد عمل المجلس التشريعى الإقليمى. وتبحث لجنة من البرلمانيين المقترحات التى يضعها مجلس الوزراء وربما يرسلها للمشورة والتعليق إلى الأفراد والمنظمات فى المجتمعات الخمسة. ويمكن بعد ذلك لجلسة عامة تضم أعضاء المجلس كافةً تبنى المقترح القائم على توصية اللجنة أو رفضه. وإذا ما جرى تبنى الاقتراح يرسله المجلس مباشرةً إلى الحكومات الشمالية الخمس للتنفيذ، وهو ما يتطلب بدوره تبنى كل برلمان قومى له[١٩]. وشمل جدول أعمال المجلس الشمالى لشهر نوفمبر من عام ٢٠٠٠ إجراءات مقترحة بشأن سياسة اللاجئين والتجارة والتعليم وتكنولوجيا المعلومات[٢٠]. والعمـل الخاص بإعداد كل تلك الإجراءات تقوم به شبكات من المسئولين القوميين التى ترتبط ببعضها تحت إشراف لجنة التعاون التابعة لمجلس الوزراء[٢١].

لهذا النظام ملامح مذهلة عديدة. أولاً: هو نظام يؤدى الكثير من وظائف الحكومة الإقليمية لكن بواسطة هيكلية بيروقراطية متعدية للقوميات. والمسئولون الذى يديرونه هم فى غالبيتهم مسئولون قوميين من السلطتين التنفيذية والتشريعية. ثانيًا: يكشف

النظام عن مزيج ناجح من الهياكل الرسمية وغير الرسمية. ويقول المجلس نفسه: "التشبيك عبر الحدود معتاد، ويعمل التعاون بسلاسة بحد أدنى من القيود الرسمية. لكن الكثير من فرص المواطنين الشماليين للعمل معًا تقوم على الاتفاقيات الرسمية بين الحكومات الشمالية"(٢٢). ثالثًا: للنظام إجراءات وقائية ديمقراطية متعددة. ويتم الإبقاء على البيروقراطية المتعدية للقوميات عند حدها الأدنى. وتعين البرلمانات الشمالية المفردة أعضاء المجلس الشمالى من بين أعضائها. وإضافة إلى ذلك، وكما أشرنا من قبل، لا بد من أن توافق البرلمانات القومية منفصلةً على أى إجراء يقره المجلس الشمالى رسميًّا.

لا شك فى أن تلك القيود تحبط المسئولين داخل النظام الشمالى؛ فهى تشبه ذلك الاحتكاك المدمج الذى اشتُهر عن القاضى برانديس تعريفه بأنه أحد الملامح المتعمدة للدستور الأمريكى(٢٣). وبناءً على ذلك فقد النظام الشمالى - أو أُفقِد - السيطرة على بعض القضايا لمصلحة منظمات متداخلة ذات "سلطة حقيقية" كالاتحاد الأوروبى والناتو(٢٤). إلا أنه فيما يتعلق بقضية أكبر خاصة بأين ينبغى أن توجد السلطة - على المستوى القومى أم المتعدى للقوميات - لم يتم التوصل إلى قرار بعد. فمن المرجح إلى حد بعيد أن الاتحاد الأوروبى سوف يتطور بشكل كبير فى اتجاه النظام الشمالى، وخاصةً فيما يتعلق بالتعاون البرلماناتى. وعلى أى الأحوال، وكما جاء فى الفصل الثالث، كانت دول البلطيق سريعة فى اتباع النموذج الشمالى.

منظمة التعاون الاقتصادى لدول آسيا والمحيط الهادى:

ربما كان نظام الشبكات الحكومية الفضفاض أكثر من غيره، وبذلك نظام يتم الحفاظ عليه بقدر شديد من الوعى، هو منظمة التعاون الاقتصادى لدول آسيا والمحيط الهادى. وقد بدأت المنظمة فى عام ١٩٨٩ باعتبارها "مجموعة حوار غير رسمية على

المستوى الوزارى"[٢٥]. وفى عام ١٩٩٣ أضاف المشاركون "اجتماعًا اقتصاديًا سنويًا غير رسمى" يضم رؤساء الدول أو الحكومات للاقتصادات الأعضاء[٢٦]. وبحلول عام ٢٠٠١ كانت المنظمة قد توسعت لتشمل اجتماعات وزارية منتظمة من كل قطاع، بما فى ذلك التعليم والطاقة والبيئة والمال وتنمية الموارد البشرية والعلوم والتكنولوجيا والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتجارة والنقل والنساء[٢٧]. وأنشأ الوزراء المشاركون كذلك لجانًا تسعى لتحقيق بعض المبادرات، وهى اللجان التى ولَّدت بدورها لجانًا فرعية ومجموعات عمل. وفى النهاية لإضفاء الصبغة المؤسسية على المشاركة من القطاع الخاص، وبالتحديد الأعمال التجارية، أنشأ القادة الاقتصاديون لمنظمة التعاون الاقتصادى لدول آسيا والمحيط الهادى المجلس الاستشارى للأعمال التجارية - وهو مجلس دائم يضم ثلاثة من كبار رجال الأعمال من كل اقتصاد عضوًا[٢٨].

ولَّدت بذلك منظمة التعاون الاقتصادى لدول آسيا والمحيط الهادى بيروقراطية متعدية للحكومات ذات صبغة مؤسسية، لكن لا يزال عدم الرسمية سمتها المميزة، بمعنى أن الشبكات جميعها تعمل بالإجماع من خلال الاجتماعات وتبادل المعلومات وتقارير التكليف أو المقترحات وتحديد الأهداف المستهدفة التى تراقبها بعد ذلك. وقاوم أعضاء المنظمة بقوة أية جهود لـ"إضفاء الصبغة القانونية" على عملياتها، كتبنى اتفاقية تجعل منها منظمة قانونية رسمية ذات تعهدات ملزمة من مختلف الأنواع[٢٩]. وقد رفضوا بإصرار أية فكرة للتطور الغائى من غير الرسمى إلى الرسمى، ومن القانون الناعم إلى القانون الصلب، ومن الإجماع بين الوزراء القوميين إلى التصويت الترجيحى المتعدى للقوميات. وفى حقبة تبدأ فيها حكومات غربية عديدة فهم التكاليف السياسية المحلية لربط نفسها بسارية متعدية للقوميات، ربما يثبت أن الحفاظ على أقصى قدر من المرونة فيما يتعلق بالدوائر المحلية، بالرغم من إضفاء الصبغة المؤسسية على التعاون الدولى، نموذج على قدر كبير من القيمة[٣٠].

السمة المميزة الثانية وذات الصلة لمنظمة التعاون الاقتصادى لدول آسيا والمحيط الهادى هى تصميمها على الإبقاء على زمام السلطة على المستوى القومى. وليس الهدف الذى تبناه زعماء المنظمة الاقتصاديون فى عام ١٩٩٤ أقل من إنشاء سوق مشتركة للتجارة والاستثمار فى منطقة آسيا والمحيط الهادى بحلول عام ٢٠١٠ للاقتصادات المتقدمة و٢٠٢٠ للاقتصادات النامية[٣١]. وهذا المشروع واسع فى مداه، إذا سلمنا بأن المنظمة تضم واحداً وعشرين عضواً فى أنحاء حافة المحيط الهادى، بينها كل بلدان النافتا، والكثير من بلدان أمريكا اللاتينية على المحيط الهادى، وأستراليا ونيوزيلندا واليابان والصين وفيتنام وكوريا الجنوبية[٣٢]. إلا أن الشبكة المؤسسية الخاصة بتحقيق هذا الهدف لا تزال بالكامل تقريباً داخل شبكات الوزراء القوميين. وقد أنشأ وزراء المنظمة أمانة فى عام ١٩٩٣، لكنها فقط للعمل كـ"حلقة مركزية وآلية دعم جوهرية لعملية المنظمة"[٣٣]. ومن الناحية العملية، توفر الأمانة التنسيق والدعم الفنى والاستشارى للاقتصادات الأعضاء ومنتديات منظمة دول آسيا والمحيط الهادى، وتؤدى كذلك دور إدارة المشروعات لما يزيد على مائتى مشروع تمولها المنظمة[٣٤].

الملمح البارز الثالث هو درجة التقسيم التى تبديها شبكات منظمة دول آسيا والمحيط الهادى. فالمنظمة تفرق بين "القادة" و"الوزراء"[٣٥]. فالقادة باستمرار يقرون أو يشجعون أو "يرحبون" بالقرارات والمبادرات التى ينفذها الوزراء[٣٦]. كما أنهم "يوجهون" الوزراء لتنفيذ مبادرات معينة، كما هو متوقع فى الدبلوماسية التقليدية. وبصورة عامة، يتناسب هذا البعد للمنظمة مع الفرق القائم بين رؤساء الدول ووزراء المالية فى مجموعة العشرين التى تناولناها فى الفصل الثانى.

أما الملمح الرابع فهو تميز منظمة دول آسيا والمحيط الهادى بجهودها المتعمدة لتجاوز الجهات الفاعلة الحكومية. وباعتبارها منتدى واعياً بذاته، كان هدفها فى المقام الأول هو الوصول إلى عالم الأعمال. ومن غير المرجح أن ترضى هذه الجهود

المجموعات العالمية التى تشكو من نقص الديمقراطية الضخم؛ وبالرغم من ذلك نجح وزراء المنظمة فى إضفاء الصبغة المؤسسية على المُدْخَل الآتى من القادة فى القطاع الخاص على النحو الموجود فى القليل من الشبكات الأخرى. وليس الأمر ببساطة، كما هو الحال فى الكومنولث، هو كون الشبكات الحكومية موجودة إلى جانب ثروة من المجتمع المدنى وشبكات الشركات، بل إنها اعترفت بقنوات تفاعل مهمة ونظمتها.

أخيراً: كانت منظمة دول آسيا والمحيط الهادى رائدة فى نمط الحوكمة الذى يكمن فى المقام الأول فى تقييم الممارسات الحالية الخاصة بالدول الأعضاء، وقياسها، وتبنى الخطط القومية ذات الصبغة الفردية من أجل التحسين. وباعتبارها منتدى بلا سلطة قسرية أو حتى إجراءات اتخاذ قرار متعدية للقوميات، لا بد أن تعتمد المنظمة على وضع الأهداف الجماعى والامتثال الطوعى. والأسلوب الرئيسى الذى تشجع به المنظمة باعتبارها مؤسسة الأعضاء على تحقيق الأهداف الجماعية هو تبنى "خطط العمل الفردية-الإلكترونية" التى توصف بأنها "خارطة الطريق التى يخطط بها كل عضو فى المنظمة تقدمه نحو أهداف تحرير التجارة والاستثمار"(٣٧). وتنبئ هذه المقاربة بتقدم مهم فى الاستفادة من المعلومات من أجل تعزيز الحوكمة الذاتية فى إطار جماعى.

منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية:

منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية فى المقام الأول منظمة حكوماتية تطورت من مهمتها الأصلية لإدارة مشروع مارشال إلى إطار لاجتماع شبكات وزراء ثلاثين بلداً للمشاركة فى المعلومات، وإجراء الدراسات، وإنتاج القوانين النموذجية(٣٨). وقيل إن بعض أعضاء أمانة المنظمة شعروا بأن المنظمة يمكن أن تصبح منظمة دولية فقط من خلال خلق قدرة وضع قواعد رسمية - بعبارة أخرى، من خلال الانتقال من منظمة متعدية للحكومات إلى منظمة دولية رسمية أكثر تقليدية. ومع ذلك فالواقع هو أن

تجربتها مع التفاوض الرسمى ووضع القواعد المقترح كان مختلطًا فى الغالب؛ فقد استُقبِلت المعاهدة المقترحة بشأن إجراءات مكافحة الفساد استقبالاً طيبًا، لكن السعى لوضع مسودة معاهدة تحكم الاستثمار الخارجى انفجرت فى مواجهة المعارضة النشطة من البلدان النامية والمنظمات غير الحكومية[٣٩].

من منظور النظام العالمى المشبَّك، هيكل منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية ووظيفتها معدلان، إلى حد كبير، لمعالجة الكثير من المشكلات العالمية المعاصرة. وتُستخدَم مبادئ حوكمة الشركات الخاصة بها (التى جرى تبنيها فى مايو من عام ١٩٩٩) والقواعد الإرشادية للمشروعات متعددة الجنسيات (المعدلة فى يونيو من عام ٢٠٠٠)، على سبيل المثال، لقياس السياسة العامة فى البلدان النامية وأصبحت معايير تؤخذ فى الحسبان فى تقييم البلدان بواسطة البنك الدولى[٤٠]. وليس من الصعب تخيل المزيد من القواعد ومجموعات المبادئ بشأن قضايا تهم البلدان تتجاوز، إلى حد كبير، عضوية منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية، يمكن التوصل إليها بصورة شاملة وصياغتها بطريقة مرنة لتكون بمثابة علامات استرشادية للسلوك دون صعوبات الالتزامات القانونية الرسمية وتعقيداتها.

***

كل تلك الأمثلة ذات أصول مختلفة وأغراض مختلفة. فالبعض منها، كالكومنولث، تتطور الآن إلى منظمات ذات مكوِّن حوكمة واضح. والبعض الآخر، كمنظمة دول آسيا والمحيط الهادى، يخترع نفسه وهو يتقدم. إلا أن كلاً منها يوضح أنه من الممكن تجميع شبكات المسئولين الحكوميين الفردية فى نظام أكبر، أو بالأحرى من أجل منظمة حكوماتية رسمية تتحول إلى إطار للشبكات المختلفة.

يقوم الكومنولث والنظام الشمالى ومنظمة دول آسيا والمحيط الهادى جميعها على روابط محددة بين البلدان الأعضاء، وهى روابط الجغرافية الإقليمية أو التاريخ واللغة والثقافة. وكان لمنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية فى الأصل مركز اهتمام إقليمى لكنها تجاوزت الجغرافيا إلى المعايير الاقتصادية، حيث أصبحت منظمة مفتوحة للبلدان التى بلغت مستوى معيناً من التنمية الاقتصادية. وبصورة أعم، يسمح لها تركيزها على التنمية الاقتصادية بأن تتميز بكونها منظمة وظيفية أكثر منها منظمة جغرافية أو تاريخية.

ومع ذلك فإنه حتى مع وجود الشبكات المشبَّكة، سوف يعنى خلق نظام مشبَّك عالمى بحق توسعًا كبيرًا لكثير من الشبكات الوظيفية القائمة لتشمل مجالاً أوسع بكثير من البلدان. والواقع أن اللورد هاول يعطى أولوية لنموذج الكومنولث على نموذج منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية، بالتحديد لأن المنظمة "تفتقر إلى ملمح واضح ذى قيمة أساسية من ملامح الكومنولث - وهو مجاله الخاص بالتجميع وإعطاء صوت مشترك للبلدان الغنية والفقيرة، والمتقدمة والنامية"(٤١). وتحاول المنظمة تكوين شبكات من الوزراء من البلدان الأقل تقدمًا كى تقدم ردود الأفعال والمشورة بشأن القوانين المختلفة التى تضعها، لكنها لا تزال تعانى من تصور أنها نادى "البلدان الغنية"(٤٢).

امتدح وزير المالية الكندى، بصفته رئيس مجموعة العشرين، المجموعة على وجه الخصوص بسبب شمولها النسبى: "ما يجعل [مجموعة العشرين] فريدة هو حقيقة أنها تجمع بين قطاع عرضى من الاقتصادات القومية على مستويات مختلفة من النضج الاقتصادى، وهى بذلك توفر التنوع اللازم لمعالجة ذلك المجال الواسع من الحاجات الإنسانية"(٤٣). ومع ذلك فمن المؤكد أن مجموعة العشرين لم تحل محل مجموعة الثمانية، بل إنها لم تُدْعَ لمقابلة مجموعة الثمانية والتشاور معها بشكل منتظم. وسوف

يعتمد مقدار ما ستكون عليه الشبكات المحددة من شمول فى نهاية الأمر إلى حد ما على وظائفها المحددة. ومن المرجح أن يكون لشبكات المعلومات المساحة الأكبر، تليها شبكات التنفيذ، وسيكون المجال الأضيق لشبكات المواءمة. إلا أنه حتى مع وجود هذه القيود لا بد من عمل المزيد فى كل قطاع تنظيمى بالفعل.

٢ - البُعـد الرأسى:

تكشف المنظمات التى تحدثنا عنها للتو عن المجال الجوهرى والجغرافى المحتمل للنظام العالمى المشبَّك. إلا أنها تكشف كذلك عن نقطة الضعف المحتملة لذلك النظام. بل إنه مع قبول أن تلك المنظمات قد تكون أقوى بكثير وأكثر فاعلية مما قد توحى به الرؤية التراتبية التقليدية لتلك المنظمات، فهى تظل أضعف كثيراً من منظمات كالاتحاد الأوروبى ومنظمة التجارة العالمية. فالاتحاد الأوروبى ومنظمة التجارة العالمية لديهما، على الأقل فى التصور الشائع، "سلطة حقيقية" ـ وهو ما يعنى السلطة القسرية. غير أن هذه السلطة تنطوى على مفارقة. فتلك المنظمات هى أكثر ما يُسعى للحصول على عضويته. وهى الأندية التى لا يدخلها سوى أعضاؤها. وترتبط فاعليتها بشكل مباشر بحصريتها ومن ثم سلطتها الخاصة بالتنفيذ والاجتذاب.

هناك كذلك مفارقة الشبكات الحكومية. فهى بشكلها الأفقى فضفاضة أكثر وأقل قسراً ـ حتى من ناحية ما يُطمح إليه ـ من أشكال التنظيم الدولى الأخرى. وهى بذلك تضمن أن تظل السلطة فى المقام الأول بأيدى الدول القومية من خلال مسئوليها القوميين. لكن الشبكات الحكومية فى شكلها الرأسى يمكن أن تكون مكوِّناً مهماً يمنح المنظمة المتعدية للقوميات سلطة حقيقية. وتخرق إمكانية العلاقات المباشرة بين المحكمة المتعدية للقوميات والمحاكم القومية، بين الوكالة التنظيمية المتعدية للقوميات ونظيرتها

المحلية، فوقعة سيادة الدولة وتخلق قناةً يمكن من خلالها للمسئولين المتعدين للقوميات تسخير السلطة القسرية للمسئولين القوميين[٤٤](*).

سوف يشمل النظام العالمي المقسَّم شبكات حكومية رأسية وكذلك أفقية. ومع التسليم بوجود طموح مفترض لتجنب الحكومة العالمية، ينبغي استخدام سلطة الشبكات الحكومية الرأسية على أضيق نطاق. غير أنه في بعض الحالات سوف تختار الحكومات في واقع الأمر تفويض بعض وظائفها إلى منظمة مستقلة، سواء لحل مشكلات العمل الجماعي، أو لجعلها بلا سلطات، أو التعويض عن عجزها الداخلي أو عجز البلدان الأخرى. وهي عندما تختار ذلك سوف تريد من المنظمة أن تعمل بالفعل. وبذلك سوف تنشئ شبكة رأسية بشكل مباشر أو تخلق ظروفاً هيكلية تساعد على ظهورها.

على سبيل المثال، عندما أراد أعضاء الاتحاد الأوروبي خلق سوق موحدة، أو أراد أعضاء الاتفاقية العامة للتجارة والتعريفة الجمركية (الجات) حل النزاعات فيما بينهم على أساس قانوني، أو أراد أعضاء النافتا ضمان أن يكون للمستثمرين من بلد ما حق الرجوع في المطالبة إلى حكومة بلد آخر فيما يتعلق بالتمييز غير المشروع، نقلوا قدراً من سيادتهم إلى محكمة متعدية للقوميات أو محكمة تحكيمية، وخولوا القضاة أو المحكمين سلطة اتخاذ القرارات الملزمة قانونياً المتوقع أن تمتثل لها أطراف النزاع المشار إليه. وبالمثل، عندما كان أعضاء اتفاقية لحقوق الإنسان - سواء أكانت أوروبية أو أمريكية لاتينية أو عالمية - يريدون "إعطاءها سلطة حقيقية"، كانوا يخلقون بروتوكولاً تتفق بموجبه البلدان الأعضاء الموقعة عليها على أنه يمكن لمواطنيها مقاضاتها أمام محكمة متعدية للقوميات.

(*) لا بد من هامش بشأن التعريفات، خصوصاً فيما يتعلق باستخدامي لمصطلحي "الدولي" و"المتعدي للقوميات". فكل مصطلح منهما له تعريفات مختلفة، لكن "الدولي" و"الحكوماتي" كما هما مستعملان هنا يشيران إلى العلاقات بين الدول ذات السيادة التي تعمل كجهات فاعلة موحدة. وتشير "المتعدي للقوميات" إلى كيان "فوق" الدولة. ولمزيد من المناقشة، انظر الهامش ٤٤.

ومع ذلك فمن الممكن أيضًا أن تحصل الحكومات على أكثر مما ساومت عليه. فالتفاعل المباشر للمؤسسة المتعدية للقوميات والمؤسسة القومية الحكومية يخرق قوقعة السيادة التى تعرِّف الدولة بشكل رسمى على أنها الجهة الفاعلة الموحدة فى النظام الدولى. وهى تخترق النظام السياسى الداخلى، حيث لا تعمل على التحكم فى الحكومة ككل أو استمالتها، بل مؤسسة حكومية واحدة لديها السلطة فيما يتعلق بالمؤسسات الحكومية الأخرى طبقًا لقواعد اللعبة السياسية الداخلية. وفى المقابل بالطبع، يصبح اللجوء إلى المؤسسة المتعدية للقوميات جزءًا من ترسانة الأدوات والإستراتيجيات التى تستخدمها المؤسسات السياسية الداخلية ضد بعضها.

لنتذكر مناقشة محكمة العدل الأوروبية وعلاقاتها بالمحاكم القومية فى الفصل الأول. فقد أقامت محكمة العدل الأوروبية قاعدة سلطتها فى الاتحاد الأوروبى بالتفاعل مباشرةً مع المحاكم القومية وتنمية العلاقات مع القضاة القوميين، لتشجيعهم على إرسال الحالات التى تنطوى على القانون الأوروبى إليها مباشرةً. وسرعان ما رأت المحاكم القومية الأدنى ميزة فى استخدام هذا الخيار كوسيلة للتحايل على المحاكم القومية الأعلى فى الحالات التى من المرجح فيها أن يكون للمحكمة الأدنى رأى مخالف فى القانون لما رأته المحكمة الأعلى. وعندما كانت محكمة العدل الأو[illegible] للمحكمة القومية التى أحالت إليها القضية، كان يمكن لتلك المحكمة تنفيذ القرار من خلال السلطة القسرية للنظام القانونى القومى.

الأمثلة الأخرى التى رأيناها أقل تطوراً بكثير، لكنها تدعم بالرغم من ذلك المفهوم العام لطريقة عمل الشبكات الرأسية. فعلى سبيل المثال، أقامت محكمة [illegible] الأوروبية علاقات ليس مع المحاكم القومية - داخل أوروبا وخارجها - [illegible] مع المؤسسات الحكومية القومية الأخرى، كلجان حقوق الإنسان [illegible] التشريعية، التى تستفيد من أحكامها [illegible]

البرلمان الأوروبى علاقات مباشرة مع المجالس التشريعية القومية تقوِّى فى النهاية موقفه تجاه السلطة التنفيذية وحتى القضائية فى الاتحاد الأوروبى.

ومع ذلك توضح نماذج أخرى الجانب الآخر من الشبكات الرأسية، وهو الطرق التى يمكن بها للمؤسسات القومية تقييد سلطة المؤسسات المتعدية للقوميات فى علاقة القيود والتوازنات القائمة. وتمامًا كما وجدت المحاكم الأدنى فى العديد من الدول الأعضاء فى الاتحاد الأوروبى حليفًا محتملاً فى محكمة العدل الأوروبية، فإن محاكم عليا عديدة تجد فيها منافسًا. وقد هبت، مستغلة نفوذها الهائل، لتحديد الحدود الخاصة بالقانون الأوروبى والقومى. وتوجد هذه الديناميكية نفسها فى النافتا، وحتى منظمة التجارة العالمية. ففى النافتا، يتحدى المتقاضون الخاسرون على المستوى المتعدى للقوميات قرارات محاكم النافتا التحكيمية فى المحاكم القومية[٤٥].

تجعل هذه القضايا المحاكم فى النظامين القضائيين، القومى والمتعدى للقوميات، أكثر وعيًا بكل منهما وأكثر حذرًا بشأن تعدى أى منهما على اختصاصات الآخر. ولا بد للمحاكم المتعدية للقوميات فى كل من النافتا ومنظمة التجارة العالمية فى النهاية من مراجعة عمل المحاكم القومية فى الغالب عند تقرير ما إذا كان ترتيب قانونى قومى بعينه يخالف أحكام النافتا أو الجات أم لا. وفى المقابل، سوف تهتم المحاكم القومية بشكل كبير بقرارات تلك المحاكم المتعدية للقوميات باعتبارها تفسيرات معِينة، وإن لم تكن حاسمة، للمعاهدة ذات الصلة. وبينما تحاول تلك الكيانات على المستويات القانونية المختلفة تحديد حدود قدراتها وتناور فى بعض الأحيان من أجل المكانة، وسوف تقيم علاقة مباشرة مع بعضها البعض علاقات مباشرة مما يزيد على المدى الطويل من صعوبة تجاهل الدول الأعضاء فى منظمات المعاهدات هذه القانون الذى ادعت أنها تخلقه أو التهرب منه.

وبناءً على سلطة الشبكات الحكومية الرأسية المحتملة، ينبغى على مهندسى الجيل التالى من المؤسسات الدولية التركيز على أفضل طريقة لبناء العلاقات بين الكيان

المتعدى للقوميات ونظيره المحلى. وافتراضاً، مرة أخرى، أن الهدف فى الواقع هو جعل المؤسسة موضع المناقشة على أقصى قدر من الفاعلية، فحينئذ سيكون من الضرورى ضمان أن أية مؤسسات متعدية للقوميات ـ تلك التى من حقها ممارسة سلطة مستقلة فوق الدولة ـ قادرة على التفاعل بشكل مباشر مع نظيراتها القومية. إلا أنه فى الوقت نفسه من المهم كذلك ضمان أن المؤسسة القومية تحتفظ بسلطة كافية فى العلاقة تمكنها مما يزيد على الاحتفاظ بسلطتها. وتعكس قصة تطور الأحكام الاختصاصية للمحكمة الجنائية الدولية محاولة مستمرة لفهم هذا التوازن فهماً صحيحاً.

من الهيمنة إلى التكميل فى المحكمة الجنائية الدولية:

بعد عقود من التفاعل الذى أعقب محاكمات نورمبرج، وجد المجتمع الدولى أخيراً الإرادة والمناسبة لتعقب مرتكبى الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب الخطيرة، والجرائم ضد الإنسانية[٤٦]. وفى عام ١٩٩٣ وافق مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة على القرار ٨٢٧ الخاص بإنشاء محكمة دولية لمعاقبة جرائم الحرب فى يوجوسلافيا السابقة[٤٧]. وبموجب المادة ٩ من القرار ٨٢٧، تتمتع المحكمة، المعروفة بالمحكمة الجنائية الدولية، باختصاص متوافق مع المحاكم القومية لمقاضاة الأشخاص لارتكابهم انتهاكات خطيرة للقانون الإنسانى الدولى. وبالإضافة إلى ذلك، للمحكمة الدولية سيادة على المحاكم القومية ويمكنها أن تطالب بشكل رسمى فى أية مرحلة من الإجراءات الجنائية بإذعان المحكمة القومية لاختصاص المحكمة[٤٨].

بكل صراحة، يعنى هذا الحكم أن المحكمة يمكنها "التدخل"، حيث تستولى على القضية من المحكمة القومية التى يمكنها لولا ذلك سماع القضية على نحو لائق. وبسرعة تحدى أول مدعى عليه يُعرض على المحكمة هذا الحكم. وكتب القاضى أنطونيو كاسيس رأى محكمة الاستئناف الذى يبرر هذه الهيمنة على أساس أن المحاكم القومية

المشاركة فى القضية سبق أن قبلت اختصاص المحكمة بدون تحفظ، وأن المحاكم القومية بصورة عامة كانت على قدر كبير من الاستعداد لقبول حقوق الإنسان باعتبارها قوانين عالمية مقررة على نحو لائق خارج المحاكم القومية(٤٩). ولم يكن المعلقون متأكدين إلى حد كبير، ما عدا فى القضية المحددة الخاصة بالمحكمة المتعدية للقوميات التى تعمل كمحكمة انتقالية لبلد مقسَّم ومحطَّم على نحو يعجز معه عن إدارة نظامه القانونى(٥٠).

بلغت هذه القضية مرحلة حرجة فى سنوات التفاوض بشأن إنشاء محكمة جنائية دولية دائمة(٥١). وقد أيد العديد من الجماعات القانونية والمنظمات غير الحكومية وأول اثنين من محققى المحكمة، وهما ريتشارد جولدستون ولويس أربر، بحماس الحفاظ على الاختصاص الأساسى على المستوى المتعدى للقوميات(٥٢). ومن ناحية أخرى، أيدت الولايات المتحدة وبلدان كثيرة أخرى، انضمت إليها جماعات قانونية مختلفة، "التكميل" ـ وهو المبدأ القائل بأن الاختصاص الأساسى مخول للمحاكم القومية بينما تمارس المحكمة الجنائية الدولية اختصاصًا "تكميليًا" فى حال فشل المحاكم القومية الواضح أو عجزها عن إدارة محاكماتها(٥٣). وقد أصبحت مسألة التكميل فى مقابل الهيمنة واحدة من أكثر القضايا إثارة للخلاف فى جدل المحكمة الجنائية الدولية، لكن فى النهاية وضعت اتفاقية روما، التى أُبرمت فى يوليو من عام ١٩٩٩ ووقع عليها ١٦٠ بلدًا، الهيكلة الاختصاصية التكميلية.

تنص المادة ١٧ من اتفاقية روما على أن المحاكم القومية صاحبة الاختصاص الأوَّلى ـ وهو ما يعنى أن الأمر يرجع إليها بالنسبة لمقاضاة مجرمى الحرب أو مرتكبى جرائم الإبادة الجماعية أو جرائم ضد الإنسانية الذين كان سيصبح لها سلطة قضائية عليهم لولا ذلك، لو لم تكن "غير راغبة أو عاجزة" بحق عن القيام بهذا العمل. وكونها "غير راغبة أو عاجزة" يشمل الأوضاع التى تكون فيها السلطة التنفيذية للدولة المعنية غير راغبة فى إقامة الدعوى. وإذا ما قرر محقق المحكمة الجنائية الدولية أن إحدى

الدول الأعضاء غير راغبة أو عاجزة عن إقامة الدعوى أو إجراء المحاكمة ـ وهو قرار يخضع لمراجعة لجنة من المحكمة الجنائية الدولية نفسها ـ فحينئذ، وحينئذ فقط، تتمكن المحكمة نفسها من تولى اختصاص القضية.

فهم المفاوضون الأمر فهمًا جيدًا. وبما أن المحكمة الجنائية الدولية قد وُجِدت بالفعل، عقب تصديق اتفاقية روما من خلال ستين من الدول الموقعة عليها، فسوف يحتاج الأمر إلى سنوات من التقاضى لترسيخ ما تعنيه على وجه الدقة فى الواقع عبارة "غير راغبة أو عاجزة"، وبالتالى ترسيخ الضوابط الدقيقة لاختصاص المحكمة الجنائية الدولية بالنسبة للمحاكم القومية. وبالرغم من ذلك، فإنه لأسباب عديدة يكون النص على التكميل علامة بارزة ليس للقانون الدولى فحسب، بل كذلك للنظام العالمى المقسَّم. أولاً: إنه يعترف بالمؤسسات الحكومية القومية باعتبارها الاختيار الأول لممارسة السلطة والمسئولية حتى عند وضع نظام الحوكمة العالمى. وهذا القبول، بغض النظر عن كونه بغيضًا، انحراف جذرى بالنسبة لمعظم المحامين الدوليين والدبلوماسيين الذين اعتادوا العمل على المستوى الدولى باعتباره منفصلاً عن خصوصيات المؤسسات المحلية وأحكامها المسبقة ومن المفترض أنه أعلى منها. وبالإضافة إلى الإعلان عن تحول نفسى كبير، فإن له كذلك آثار ضخمة على تخصيص الموارد. ولبيان أوضح مثال لذلك، فإن هذا النوع من التفكير ربما كان سيؤدى بالأمم المتحدة إلى إنفاق ملايين الدولارات التى صبتها فى المحكمة الجنائية الدولية لرواندا ـ المنعقدة فى آروشا بتنزانيا ـ على إعادة بناء النظام القانونى الرواندى المحلى.

ثانيًا: الأمر الذى على قدر مساو من الأهمية هو أن المحكمة الجنائية الدولية سوف تصبح مؤسسة متعدية للقوميات أشد قوة وأكثر فاعلية بسبب علاقتها مع المحاكم القومية فى أنحاء العالم. وفى أفضل سيناريو، سوف تصبح هذه العلاقة شراكة كاملة تعتمد فيها المحاكم القومية على قرارات المحكمة الجنائية الدولية كمرشد لها عند التعامل مع جوهر القضايا المعقدة التى تنطوى على مجالات جديدة نسبيًا

وتتطور بسرعة من القانون الجنائى الدولى[٥٤]. وبالإضافة إلى ذلك، فإن احتمال تحرك المحكمة الجنائية الدولية لتولى قضية بعينها قد يوسع المساحة المتاحة للمحكمة المحلية أو المحقق المحلى كى يناور فى مناخ سياسى محلى صعب وملتهب.

يمكن كذلك أن تدخل المحكمة الجنائية الدولية فى صراع مباشر مع بعض المحاكم المحلية، وخاصةً تلك التى تسيطر عليها السلطات التنفيذية أو قوضتها سنوات من الإهمال والتقليل من شأنها. وحتى فى تلك الحالات سوف يعزز تطورَ القانون الجنائى الدولى، إلى حد كبير، تفاعلُ المحكمة المتعدية للقوميات مع المحاكم القومية من خلال الأخذ والعطاء على مدى سنوات عديدة: تحديد حدود الاختصاص، وتبادل الآراء بشأن القانون الموضوعى، وخلط التقاليد القانونية القومية والدولية. وسوف تستفيد محكمة الجنايات الدولية نفسها من التصميم المؤسسى الذى سوف يخترق سطح الدول الموحدة الخيالية، مما يوفر لها وسيطًا مباشرًا داخل الحكومة المحلية. وهى لن تواجه أبدًا موقف محكمة العدل الدولية الذى تصدر فيه قرارات ملزمة للدول وتجمعات الساسة والدبلوماسيين والبيروقراط، وتأمل أن يقرروا الامتثال لها.

ما وراء المحاكم:

ليست القدرة على تحسين أداء كل من المؤسسات المحلية والمتعدية للقوميات بربط وحدات الحكم المتشابهة معًا مقصورة على المحاكم. فقد تحركت مفوضية الاتحاد الأوروبى مؤخرًا لإقامة علاقات مشابهة محلية-متعدية للقوميات فى مجال مكافحة الاحتكار. وفى أوائل عام ٢٠٠١ أعلنت مبادرة جديدة لمنح مسئولية أولية لتنفيذ قانون مكافحة الاحتكار الخاص بالاتحاد الأوروبى لسلطات المنافسة القومية[٥٥]. وبموجب النظام القديم كان على الشركات التى تفكر فى الاندماج أو أى نشاط آخر يمكن الحكم

عليه بأنه مضاد للتنافس أن تسعى للحصول على الموافقة من المفوضية بشكل مباشر. وبموجب النظام الجديد لا بد لها من إبلاغ سلطات المنافسة القومية الخاصة بها التى صدرت لها التوجيهات بتطبيق قانون الاتحاد الأوروبى. وقرارات هذه السلطات بدورها تراجعها فى البداية المحاكم القومية، التى تطبق قانون الاتحاد الأوروبى كذلك. وبذلك تكون للمفوضية الآن علاقة مباشرة بمنظمى المنافسة القوميين.

إن دوافع هذا القانون ونتائجه المحتملة مفيدة. فبسبب الحجم المتزايد لقوانين وتنظيمات مكافحة الاحتكار على مستوى الاتحاد الأوروبى، لم تعد المفوضية قادرة على تنفيذ كل مسئوليات المراقبة وتنفيذ القوانين بنفسها. وفى الوقت نفسه، ازدادت العلاقة المتداخلة بين قانون المنافسة القومى وقانون منافسة الاتحاد الأوروبى تعقيداً. وبذلك تعتزم المفوضية استغلال سلطات مكافحة الاحتكار لتكون أدواتها فى تفسير قانون الاتحاد الأوروبى وتنفيذه. ومع ذلك فمن الأرجح أن تكون النتيجة شراكة متكافئة، حيث تمارس السلطات القومية ضغطًا مضاداً بالطريقة نفسها التى حددت بها المحاكم القومية الحدود الخاصة بالاتحاد الأوروبى والاختصاص القومى مقابل محكمة العدل الأوروبية.

من الممكن تخيل ترتيبات مشابهة فى النافتا أو حتى منظمة التجارة العالمية، وكذلك فى النظام البيئى العالمى المستقبل. وفى الوضع الذى تقرر فيه الدول بشكل جماعى أن هناك حاجة إلى مؤسسة متعدية للقوميات بحق، سيكون بالإمكان جعل تلك المؤسسة أكثر فاعلية من أى وقت مضى بصياغة صلات هيكلية بينها وبين نظيراتها القومية. ومع ذلك فإنه فى الوقت نفسه يكون للدول خيار ضمان أن تظل السلطة الأولية فى أيدى السلطات القومية، بينما تقوم الكيانات المتعدية للقوميات بدور ثانوى. بل إنه حيثما يكون للسلطات المتعدية للقوميات سلطة أولية سوف تفرض نظيراتها القومية قيداً صحيًا على سلطتها.

٣ - الشبكات الحكومية والمنظمات الدولية التقليدية:

العوالم المترابطة:

الشبكات الحكومية، الأفقية والرأسية، هى بالضرورة شبكات غير رسمية لأن المؤسسات الحكومية المنفصلة ليس لها موقف رسمى فى النظام الدولى أو بموجب القانون الدولى. وببساطة، يعنى عدم وجود موقف رسمى فى المقام الأول أن هذه المؤسسات غير موجودة فى نظر القانون، ولذلك فهى لا يمكنها خلق منظماتها الموجودة فى نظر القانون. وحتى عندما يسعى رجال البنوك المركزية أو مفوضو الأوراق المالية أو مسئولو مكافحة الاحتكار إلى تنظيم علاقتهم بخلقهم منظماتهم، تلك المنظمات الموجودة داخل قطاع غير رسمى إلى جانب القطاع الرسمى الخاص بالمنظمات الدولية المكونة من الدول المتفاعلة باعتبارها جهات فاعلة موحدة.

لن يختفى القطاع الرسمى، ولا ينبغى له أن يختفى. وسوف تستمر الدول فى التجمع كجهات فاعلة موحدة وتشارك فى وضع المعاهدات وبناء المؤسسات بكل أبهة الدبلوماسية التقليدية وهيبتها. السؤال اللافت للانتباه هو كيف تتعايش علاقات الدولة الموحدة الرسمية هذه وتتضارب مع العلاقات بين أجزاء من الدول فى القطاع الرسمي، إلى جانب الأبعاد الأفقية والرأسية للنظام العالمى المقسَّم.

يمكن أن توجد الشبكات الحكومية داخل المنظمات الرسمية وإلى جانبها فى مجموعة عريضة من الأنماط، وإن كان من المحتمل أن يتطلب بعض هذه الأنماط إعادة اختراع المنظمات الدولية القائمة، أو على الأقل إعادة لوضع مفاهيمها. أولاً: يمكن للحكومات التى تعمل كجهات فاعلة إبرام المعاهدات وإقامة المؤسسات الدولية التى تخلق بدورها وتستضيف الشبكات الحكومية؛ والواقع أنه كما رأينا من قبل، البعض منها ليس سوى إطار للشبكات الحكومية. إذ يجتمع وزراء المالية باعتبارهم أعضاء مجلس محافظى صندوق النقد الدولى شديد الأهمية؛ وتنشئ منظمات من قبيل الاتحاد

الأوروبى والمجلس الشمالى والنافتا والكومنولث مجالس وزراء فى مجالات الاهتمام المختلفة، وتخلق مجالس منظمات مثل الناتو ومنظمة الأمن والتعاون فى أوروبا شبكات للتركيز على تفويضات بعينها. وهذا الخلق من أعلى لأسفل للشبكات الحكومية يسمح للدول بالاحتفاظ بقدر من سيادتها أكبر مما فى حالة إنشاء منظمة متعدية للقوميات، وهو ما يضمن بقاء البلورة الفعلية لما التزمت به الدول فى الأيدى القومية.

ثانيًا: يمكن للدول المجتمعة لإبرام المعاهدات والأنواع الأخرى من الاتفاقيات الدولية التى تتطلب إجراء تغيير على المستويات السياسية والقانونية المحلية أن تساعد فى تشكيل الشبكات الحكومية باعتبارها جزءًا حتميًا من تنفيذ تلك الاتفاقيات. ثالثًا: يمكن أن تنشأ أنواع بعينها من المنظمات الدولية - الأمانات أو اللجان أو الوكالات - ويجرى خلقها لتيسير عمل الشبكات الحكومية الأفقية بجمع المعلومات اللازمة ونشرها وأداء وظائف التنسيق الأخرى. وفى بعض الحالات، وخاصةً فى أوروبا، الشبكة الحكومية الموجودة أصلاً هى التى تمارس ضغطًا لخلق المنظمة الأكثر رسمية على المستوى المتعدى للقوميات، وليست المنظمة الدولية هى التى تضغط من أجل الشبكة الحكومية.

أخيرًا: يمكن لخلق شبكة حكومية داخل منظمة دولية تقليدية، كتشكيل شبكة تفاوض بين الوزراء من بلدان بعينها فى المنظمة العالمية للملكية الفكرية، أن يتنفس حياة جديدة وسلطة جديدة داخل المنظمة الدولية نفسها(٥٦). بل يمكن للمنظمات الدولية أن تعيد اختراع نفسها، أو يُعاد اختراعها بواسطة الدول الأعضاء، باعتبارها مجموعات من الشبكات الحكومية. ويصف هذا القسم جهود منظمة الدول الأمريكية فى هذا الاتجاه.

توضح هذه الأمثلة مجتمعة عالمًا معقدًا من الروابط بين قطاعات الحوكمة غير الرسمية والرسمية. ويمكن للنزعة المتعدية للحكومات والنزعة الحكوماتية أن يزدهرا

جنباً إلى جنب، حيث تشكل كل منهما الأخرى بطرق مختلفة. وسوف يكون على النظام العالمى المقسَّم احتوائهما معًا.

خلق الشبكات الحكومية من أعلى لأسفل:

يوضح مثال حديث من أمريكا الشمالية الطريقة التى يمكن بها للدول تعمد خلق شبكة حكومية. فقد وقعت كندا والولايات المتحدة والمكسيك، من خلال العمل فى إطار النافتا، على اتفاقية أمريكا الشمالية للتعاون البيئى[٥٧]. وقد أضفت هذه الاتفاقية الصبغة المؤسسية على اتفاقيات التعاون البيئى وتطبيق قوانين البيئة الثنائية الموجودة أصلاً بين الولايات المتحدة والمكسيك والولايات المتحدة وكندا من ناحية أخرى ودمجتها ووسعتها[٥٨]. وكان أكبر إنجاز لاتفاقية أمريكا الشمالية للتعاون البيئى هو خلق لجنة أمريكا الشمالية للتعاون البيئى، وهى مؤسسة ثلاثية "تدير أنشطة التنفيذ التعاونى وتعزز التنفيذ الفعال لقوانين البيئة الخاصة بكل دولة"[٥٩].

لجنة أمريكا الشمالية للتعاون البيئى شبكة حكومية ثلاثية الأطراف تضم وزراء البيئة فى أمريكا الشمالية، إلى جانب أمانة ولجنة استشارية عامة مشتركة[٦٠]. ووظيفتها هى تحسين مستوى حماية البيئة والامتثال للقوانين والمعاهدات الدولية القائمة بالضغط على دولة من الدول الأعضاء كى تنفذ قوانين وتنظيمات البيئة الخاصة بها بطريقة فعالة[٦١]. وعلاوة على ذلك، فإن هذا الإلزام بتنفيذ قوانين البيئة الخاصة بها تدعمه إمكانية فرض العقوبات[٦٢]، وهو أمر له أولوية فى أية اتفاقية بيئة دولية[٦٣]. ومنذ بداية اتفاقية أمريكا الشمالية للتعاون البيئى، حددت الدول الثلاث أهدافها وآليات تنفيذها بقدر أكبر من الدقة. وفى عام ١٩٩٥، على سبيل المثال، شكل أعضاء مجلس لجنة أمريكا الشمالية للتعاون البيئى الشبكة الدائمة لتنفيذ قوانين البيئة التى ناقشناها بتوسع فى الفصل الأول[٦٤].

تثبت سمات بعينها لاتفاقية أمريكا الشمالية للتعاون البيئى حداثة هذه الشبكة المتعدية للحكومات المنشأة من أعلى وكفاءتها المحتملة. أولاً: فهى تحترم تنفيذ القوانين باعتباره العنصر الأساسى للسيادة القومية، وتحفظ بالتالى وتعزز التنفيذ القومى للأهداف التى حددتها الاتفاقية الدولية. ثانياً: بما أن اتفاقية أمريكا الشمالية للتعاون البيئى قد خُلقت كاتفاقية جانبية للنافتا، فهى تستفيد من مشروعية النافتا المؤسسية. والوظيفة المعلنة للجنة أمريكا الشمالية للتعاون البيئى هى التعاون مع لجنة التجارة الحرة التابعة للنافتا، وهى نفسها شبكة تضم وزراء تجارة أمريكا الشمالية[٦٥]. وإذا كان لهذا التعاون ليظهر بهذه الطريقة لتكامل السياسة التجارية والسياسة البيئية عبر البلدان الثلاثة، فحينئذ ستبدأ النافتا نفسها العمل بشكل أكبر من خلال الشبكات الحكومية الأفقية المتكاملة، بالإضافة إلى الشبكات الرأسية الوليدة بين محاكم النافتا والمحاكم القومية.

بدء الشبكات الحكومية:

الطريقة الثانية التى يمكن أن تخلق بها المنظمات المتعدية للقوميات أو الدولية الشبكات المتعدية للقوميات هى تبنى أجندات ضخمة طموحة دون أن تكون هناك وسائل مؤسسية رسمية لإنجازها. وفى الحالات التى تظهر فيها مجموعة من الأحكام القانونية على المستوى المتعدى للقوميات، يكون من الواجب تنفيذها. وعندما تفشل الدول المتفاوضة فى وضع هيكل تنفيذ وتفعيله، لا بد للمسئولين القوميين سد الفراغ. لنفترض، من باب التشابه، أن الكونجرس أقر مجموعة من القوانين الفدرالية دون خلق وكالات فدرالية جديدة لتنفيذها. سيكون الخيار الوحيد لمسئولى الدولة ذوى الصلة هو خلق الهيكل التنفيذى الخاص بهم - من خلال الشبكات.

مرة أخرى توفر النافتا والاتحاد الأوروبى نماذج مفيدة. ففى حالة النافتا، يصف آلان سوان عملية ترسيخ حكم القانون juridification التى يعنى بها تحويل التعهدات السياسية إلى التزامات قانونية[٦٦]. وبدون أية بيروقراطية متعدية للقوميات، فإن التعهد الذى قدمته الدول المشاركة فى النافتا ليس بفتح أسواقها فحسب، بل بالقدر نفسه من الأهمية بتنفيذ قوانينها المحلية، "يجبر بالضرورة مجموعة عريضة من البيروقراطيات القومية على العمل معًا فى الإدارة اليومية للنظام. وهو لا يجمع السلطات التجارية القومية وحدها، بل وزارات العمل والنقل والزراعة والبورصات والأعمال المصرفية وغيرها من منظمى الخدمات المالية وسلطات مكافحة الاحتكار وغيرها"[٦٧].

فيما يتعلق بالاتحاد الأوروبى، فإن ظاهرة وضع القوانين المتعدية للقوميات التى تتطلب تنفيذا قوميًا من خلال الشبكات الحكومية تعد من نواح عديدة سمة مميزة لأسلوب التكامل الخاص بالاتحاد الأوروبى. إذ ينطوى السعى إلى مواءمة القوانين القومية داخل الجماعة الأوروبية على إقرار التنظيمات على مستوى الجماعة لكنه يعتمد على السلطات القومية فى تنفيذها[٦٨]. وتصدر السلطات القومية التوجيهات التى تطرح أهداف الجماعة. ولا بد حينئذ للسلطات القومية من تنفيذ أهداف تلك التوجيهات فى قوانينها القومية[٦٩]. وهذه العملية "بطيئة ومزعجة"[٧٠]. إلا أنها من نواح كثيرة سر نجاح الاتحاد الأوروبى، كما يشير علماء مثل رينو دى أووس. فهى تسمح بالعمل الجماعى على المستوى المتعدى للقوميات بينما تترك مع ذلك قدرًا ضخمًا من السلطة وحرية التصرف فى أيدى السلطات التنظيمية القومية[٧١].

ولا بد لهذه السلطات التنظيمية القومية بدورها من وضع الطرق الخاصة بها للعمل معًا. وكما يقول دى أووس فإن البديل الذى ظهر فى الاتحاد الأوروبى هو "الخيار المتعدى للقوميات" - أى استخدام شبكة منظمة من المسئولين القوميين بالدول الأعضاء لضمان "أن الجهات الفاعلة المسئولة عن تنفيذ سياسات الجماعة تتصرف بطريقة مشابهة"[٧٢]. بعبارة أخرى، الشبكات الحكومية.

تيسير عمل الشبكات الحكومية:

قد تكون الطريقة الثالثة المهمة، التى يمكن بها للعناصر الدولية والمتعدية للحكومات ـ الرسمية وغير الرسمية ـ الخاصة بالنظام العالمى، وثيقة الارتباط ببعضها من خلال تيسير عمل الشبكات الحكومية بواسطة "وكالات المعلومات" المتعدية للقوميات أو الإقليمية[٧٣]. والغرض الأساسى والمعلن لهذه الكيانات هو جعل الشبكات تسير بقدر أكبر من السلاسة والكفاءة وتستجيب لاحتياجات أعضائها. فعلى سبيل المثال، كما أوضحنا فى الفصل الثالث، يعمل مجلس الآسيان فى المقام الأول من خلال توفير المعلومات ووضع التشريعات النموذجية كى تستفيد منها البرلمانات الأعضاء. وتؤدى اللجنة الفنية للمنظمة الدولية لهيئات أسواق المال وأمانة اتفاقية الاتجار بالأنواع المعرضة للخطر وأمانة الكومنولث جميعها وظائف مشابهة. وليست العلاقات بين وكالات المعلومات هذه وشبكات المسئولين الحكوميين التى تخدمها شبكات حكومية "رأسية". وليست للوكالات نفسها سلطة حكم مستقلة. وهى ليست نظيرة للمسئولين الحكوميين القوميين، بل خادمة لهم. ولا تستغل المسئولين الحكوميين لتنفيذ القانون المتعدى للقوميات، بل تمد المسئولين القوميين الحكوميين بالمعلومات التى يحتاجونها للتنسيق وتنفيذ القانون القومى.

الكثير من الأمانات واللجان وغيرها من الكيانات التى جمعتها هنا تحت فئة "وكالات المعلومات" تُخلق كجزء من العملية التقليدية الخاصة بوضع المعاهدات الدولية التى تبرم بموجبها أطراف المعاهدة الوثيقة وتنشئ أمانة لإدارتها. وأمانة اتفاقية الاتجار بالأنواع المعرضة للخطر نموذج كلاسيكى. فهى تتعاون بشكل وثيق مع منظمات بيئية دولية أخرى عديدة (الاتحاد الدولى للحفاظ على الطبيعة، وصندوق الطبيعة العالمى، وشبكة ترافيك لمراقبة الاتجار فى الحيوانات البرية) فى جمع المعلومات ونشرها من خلال مجموعة من التقارير عن مدى امتثال الدول الأعضاء لالتزامات معاهدتها. ويمكن حينئذ أن يصبح وجود أمانة أو كيان مشابه بؤرة الشبكات الحكومية

الخاصة بالمسئولين الحكوميين المعنية بموضوع بعينه من موضوعات المعاهدة ـ التجارة أو البيئة أو الملكية الفكرية؛ أو بدلاً من ذلك، يمكن أن تختار الأمانة، كبعض الجماعات البرلمانية الإقليمية، توجيه أنشطتها نحو مساعدة المسئولين القوميين.

لكن الطريقة الأخرى التى تخلقها وكالات المعلومات هى من أسفل لأعلى، حيث توضح مرة أخرى التداخل الوثيق للعالم غير الرسمى للشبكات الحكومية والعالم الرسمى للمؤسسات الدولية. وقد رأينا للتو كيف يمكن للدول القومية التى تجتمع وتتعهد بالالتزامات الدولية التى تتطلب تنفيذاً محلياً موسعًا أن تساعد على تكوين الشبكات الحكومية للوفاء بتلك الالتزامات. إلا أنه فى المقابل تتطلب الجهود الناتجة الخاصة بتلك الشبكات لمؤاءمة القوانين القومية أو تنسيق السياسة فى النهاية خلق وكالة معلومات على المستوى الدولى لتيسير عملها، بل وتساعد على خلقها.

لنعد مرة أخرى إلى الاتحاد الأوروبى، حيث يتطلب "أسلوب الاتحاد الأوروبى" الخاص بالتشريع على المستوى المتعدى للقوميات، بينما التنفيذ على المستوى القومى، تشكيل شبكات حكومية. وبذلك يشير تعريف رينو دى أووس للتشريع الناتج من خلال الشبكة إلى الحاجة الوظيفية إلى مسئولى المستوى المتوسط من الوزراء القوميين فى مجالات الاختصاص المختلفة لتبادل المعلومات مع بعضهم البعض ومع كل من مسئولى المفوضية والجهات الفاعلة الخاصة. ويبدى دى أووس تأييداً لتلك الشبكات أكثر من زملائه مراقبى الاتحاد الأوروبى. ومع ذلك فهو يرى أن

> **الاجتماعات العشوائية للمسئولين القوميين، بغض النظر عن مدى تواترها، ليست كافية لإحداث "مجتمع الآراء" الحقيقى، ناهيك عن "مجتمع الفعل". ولا بد من بناء الشراكة بالقوانين المشتركة التى تحدد حقوق كل الأعضاء وواجباتهم. وبالقدر نفسه من الأهمية، لا بد من منح الشبكة نفسها بعض الاستقرار، وهو ما يوحى بصفة عامة وضع الهيكل الذى سيدير التفاعل بين أعضاء الشبكة[٧٤].**

تقوم الوكالات التنظيمية الأوربية بهذه الوظيفة. فقد خُلقت ثمانية وكالات جديدة على المستوى الأوروبى فى الفترة ما بين ١٩٩٠ و١٩٩٧ كطريقة لتيسير المزيد من المواءمة. وأفضل ما توصف به أربع من تلك الوكالات ـ الوكالة البيئية الأوروبية، ومركز لشبونة لمراقبة الأدوية، ووكالة الصحة والسلامة الأوروبية، والوكالة الأوروبية لتقييم المنتجات الطبية ـ بأنها "وكالات معلومات"[٧٥]. وعملها هو جمع المعلومات التى يحتاجها واضعو السياسات وتنسيقها ونشرها. وهى تفتقر إلى سلطة اتخاذ القرار، وبالتأكيد إلى سلطة تنفيذ القوانين القسرية.

يصف دى أووس وزميله باحث الاتحاد الأوروبى چياندومينيكو مايون هذه الوكالات بأنها من السهل التقليل من شأنها بالرغم من أنه من المرجح فى واقع الأمر أن تقوم بدور مهم وقوى. ويراها مايون على أنها نموذج جوهرى لتنظيم المعلومات. ولن تكمن قوتها فى جهازها القسرى وإنما فى قدرتها على ممارسة النفوذ من خلال "المعرفة والإقناع"[٧٦]. وهو يشير إلى التحرر من الوهم بواسطة "كفاءة أدوات سياسة [القيادة والسيطرة]، الذى تقوضه عوامل تتراوح بين الحدود القومية شديدة المسامية والتعقد المتزايد للسياسة العامة[٧٧]. وتُفهم "أنماط التنظيم القائمة على المعلومات والإقناع" على أنها أكثر مرونة واستجابة وفاعلية[٧٨]. ولكى تنجح وكالة المعلومات فى هذه البيئة، لا بد لها من ترسيخ مصداقيتها وسمعتها المهنية[٧٩].

يرى دى أووس كذلك وكالات المعلومات الأوروبية على أنها تخلق الشبكات وتنسقها[٨٠]. ذلك أن "هدفها الأساسى هو إدارة شبكات الإدارات القومية التى تصبح فعالة عند تنفيذ سياسات الجماعة"[٨١]. وهى تنجز هذه الوظيفة بإنشاء "أمانة فنية وإدارية دائمة" لا تسعى إلى جمع المعلومات الضرورية ونشرها فحسب، بل كذلك تشجيع "التلاقح الأفقى" بين المسئولين القوميين النظراء[٨٢]. ومن منظور أكثر ديناميكية، يبدو أن ظهور الشبكات المتعدية للحكومات من خلال أسلوب الاتحاد

الأوروبى أدى إلى نشوء الحاجة إلى عقدة مركزية تساعد بدورها فى حفز العمل المتعدى للحكومات الأكثر تنسيقاً وفاعلية.

إصلاح المنظمات الدولية وإعادة اختراعها:

تبدو المنظمات الدولية فى الأغلب، لمنتقديها على الأقل، كأنها مخلوقات هائلة الضخامة. ويذكِّر كوفى أنان مستمعيه مراراً بأنه كأمين عام هو المتحدث باسم الأمم المتحدة ويمارس سلطات محدودة بالنيابة عن الأمانة، لكن فى النهاية تعتمد السلطة بالكامل تقريباً على إرادة الدول الأعضاء[٨٣]. وعلى العكس من ذلك، الأمم المتحدة مجموعة شديدة التعقيد والتضارب من الدول الأعضاء والإدارات والوكالات والمسئولين. وبصورة أكثر عمومية، المنظمات الدولية شديدة التفاوت فيما يتعلق بأنماط الوظائف التى تؤدى داخلها وبواسطتها. وترتبط الأجزاء المكوِّنة لها بالمسئولين والمؤسسات الحكوميين فى الشبكات المتعدية للحكومات. وعلاوة على ذلك فهى غالباً ما تخلق هذه الشبكات وتيسر عملها.

ومع ذلك يتطلب فهم المنظمات الدولية بهذه الطريقة إعادة التفكير فيها، بل وإعادة اختراعها. والأمر الأكثر أهمية هو أنها باعتبارها أوعية تؤوى الشبكات المتعدية للحكومات، كما فى "نموذج النادى" الخاص بناى وكوهان، فإن المساواة المفترضة الخاصة بخلقها وعضويتها ربما تمتد إلى هياكل حوكمتها الداخلية. ويقول كوهان وناى بقوة إن الأندية المغلقة فقدت مشروعيتها[٨٤]. ويتطلب فتحها إجراءات مختلفة كثيرة، لكن أحد أوضح الإجراءات هو التأكد من أن مدى أوسع من المسئولين الحكوميين ذوى الصلة ممثلون بحق، وليسوا على مستوى السفراء فحسب، بل كذلك على المستوى العامل.

ثانيًا: الاعتراف بدقة الشبكات المتعدية للحكومات وقدرتها على تنفيذ مجموعة كبيرة من الوظائف المهمة - من جمع المعلومات ونشرها إلى تنسيق السياسات إلى تنفيذها وتطبيق القوانين - يخفف عن المنظمات الدولية عبء محاولة تولى مسئولية كل وظائف الحكومة فى مجال اهتمام بعينه. وبدلاً من محاولة تكرار وظيفة نظيراتها القومية، يمكن للوكالات المتعدية للقوميات تكميلها بمجموعة مختلفة من الطرق المفيدة. فعلى سبيل المثال، فى الجدل بشأن ما إذا كان ينبغى على منظمة التجارة العالمية التوسع لتشمل القوانين التى تحكم سياسة المنافسة أم لا، يُصاغ الأمر حتى الآن من ناحية منظمة متعدية للقوميات، منظمة التجارة العالمية، مقابل شبكات مسئولى مكافحة الاحتكار المتعدية للحكومات. والمقاربة الأفضل هى تحديد الطريقة التى يمكن بها لكيان متعدى للقوميات شديد المحدودية المساعدة فى تيسير وتحسين عملى الشبكات الحالة المتعدية للحكومات بين مسئولين من عدد من البلدان المختلفة(٨٥).

ثالثًا: يمكن للشبكات الحكومية إنعاش المنظمات الدولية القائمة. وربما يكون أفضل مثال هو المنظمة العالمية للملكية الفكرية؛ ففى هذه الحالة أدت جهود الدول المعنية بشكل حيوى بقضايا الملكية الفكرية إلى خلق شبكة جزئية من مسئولى الملكية الفكرية نجحت فيما بعد أن تصبح طليعة الجهود فى الحوكمة العالمية فى هذا المجال. وكان هذا الإنعاش مهمًا إلى حد كبير لأن منظمة التجارة العالمية كانت تزحف بشكل كبير على تنظيم قضايا الملكية الفكرية، مما هدد بتهميش المنظمة العالمية للملكية الفكرية بالكامل(٨٦).

مثال الإنعاش الآخر - الذى يميل نحو إعادة الاختراع - هو منظمة الدول الأمريكية. وتتناسب منظمة الدول الأمريكية مع تعريف المنظمة الدولية "التقليدية": فهى تقوم على معاهدة وتتكون من وفود رسمية من الحكومات الأعضاء فيها يرأسها سفراء. وجوهرها كمنظمة هو الاجتماع واتخاذ القرارات بواسطة هذه الوفود الدبلوماسية

باعتبارها كيانًا حكوماتيًا دوليًا على نحو واضح مكلف بحوكمة الأمن والرخاء والتنمية فى المنطقة[٨٧]. وهى تعمل بطريقة تقليدية بمعزل إلى حد كبير عن مسئولى الحكومة المحليين داخل البلدان الأعضاء.

إلا أن منظمة الدول الأمريكية خلقت كذلك شبكات وزارية من البيروقراط فى سياق سبع "منظمات متخصصة"، منها مجالات السياحة وتنمية الأطفال وقضايا المرأة والجغرافيا والتاريخ وحقوق السكان الأصليين والزراعة[٨٨]. وعلى سبيل المثال، اللجنة الأمريكية لمكافحة الإرهاب يعمل بها أعضاء "السلطات القومية المختصة" فى هذا المجال. وأهدافها، بالإضافة إلى غيرها، هى تبادل المعلومات وصياغة المقترحات لمساعدة الدول الأعضاء فى وضع مسودة التشريع المضاد للإرهاب، وتعزيز التعاون الحدودى، ووضع برامج التدريب. وقد بدأت اللجنة العمل فى عام ١٩٩٩، إلا أنه جرى تعزيزها ردًا على أحداث الحادى عشر من سبتمبر ٢٠٠١ .

المثال الآخر هو معهد أطفال الدول الأمريكية بقيادة "المجلس التوجيهى" المكون من بيروقراط قوميين من الوزارات المعنية بتنمية الطفل. ويجتمع المجلس التوجيهى سنويًا لوضع السياسة ومراقبة تنفيذ مقترحاته. وهو يتلقى مُدْخَلاً من مؤتمر أطفال الدول الأمريكية، وهو هيئة تجتمع كل أربع سنوات لـ"لتشجيع تبادل الخبرة والمعرفة بين شعوب الأمريكيتين" فيما يتعلق بقضايا الأطفال.

المنظمات أو اللجان الخمس الباقية جرى تشكيلها على نحو مشابه. فهى تشمل بصورة عامة "مجلسًا" يتكون من ممثلين على المستوى الوزارى أو كبار البيروقراط الذين يجتمعون بانتظام لوضع السياسات، أو الموافقة على القرارات، أو تبنى القوانين الخاصة بأفضل الممارسات. وغالبًا ما يكون المجلس مقرونًا بلجنة أو جهاز إشرافى، وفى مجالات الاهتمام الأكثر تعقيدًا كالزراعة تكون هناك مديرية تقدم الدعم الفنى والمساعدة فى التنفيذ. والهدف الأساسى هو مساعدة المسئولين الحكوميين المحليين

على أداء أعمالهم بشكل أفضل بالتعلم من بعضهم البعض وتنفيذ بعض المبادرات بشكل جماعى رداً على التحديات العالمية أو الإقليمية.

***

باختصار، يترابط العالم المتوازى من الشبكات المتعدية للحكومات والمنظمات العالمية الأكثر تقليدية بطرق عديدة. بل يمكن القول فى بعض المجالات إنها تعتمد على بعضها البعض إلى حد كبير. فالقدرة على استخدام الشبكات الحكومية كآلات تشغيل للمعاهدة أو الاتفاقية الدولية الرسمية - كما فى حالة النافتا والاتفاقيات الفرعية - تمثل ضماناً للاحترام المستمر للسيادة القومية فى تنفيذ التعهدات الدولية. ومن المرجح أن يكون هذا الضمان مطمئناً من الناحية السياسية للعديد من الجماهير المحلية؛ ومن المرجح كذلك أن تظل السلطة القسرية فى أيدى هؤلاء المسئولين الذين يمكنهم استخدامها بشكل أشد ما يكون ديمقراطية وفاعلية.

وفى مجالات أخرى قد تخلق الحكومة الشبكات الحكومية دون أن تدرى تقريباً، وذلك بالموافقة على مقابل التكليفات التى لم يتم ترسيخها على المستوى الدولى. وكلما تطلبت التعهدات الدولية مواءمة قانون محلى أو تعديل آخر، أو تنسيق السياسة الداخلية، أو التعاون فى جهود تنفيذ القوانين، زادت مطالبتها الشبكات الحكومية بإنجاحها. وأخيراً، من ناحية أخرى من المرجح أن تجد شبكات حكومية كثيرة أنها بحاجة إلى تنظيم أكثر مركزية لتيسير أنشطتها. وليس لـ"وكالات المعلومات" هذه سلطة حاكمة مستقلة. بل إنها موجودة فى المجال الدولى وليس المتعدى للحكومات.

قال كال راوستيالا وغيره، على نحو مقنع، إن نزعة تعدى الحكومات يمكن أن تكون مكملة للنزعة الحكوماتية. وهو يركز على الطرق التى يمكن بها للشبكات الحكومية المساعدة على تلاقى السياسات، وتوفير سبل التعاون حيثما لا يوجد بعد

اتفاق على اتفاقية دولية، وبناء القدرة الحكومية على الوفاء بالالتزامات الدولية الرسمية. وهذه جميعها نتائج مهمة للشبكات الحكومية، كما سنبحثها بشكل أكثر استفاضة فى الفصل التالى. لكن كما توضح الأمثلة السابقة، فإن الشبكات الحكومية والمنظمات الدولية التقليدية متداخلة بطرق كثيرة أخرى.

٤ - خاتمــــة:

انتقلنا فى هذا الفصل من الأمثلة الفردية للشبكات الحكومية إلى رؤية فعلية للنظام العالم المقسَّم. ولب هذه الرؤية هو مفهوم النظام العالمى الجديد الذى لا تكون الجهات الفاعلة الأساسية فيه هى الدولة وإنما أجزاء من الدولة، وليس المنظمات الدولية وإنما أجزاء من المنظمات الدولية. وهذه الأجزاء، قومية كانت أو متعدية للقوميات، التى تؤدى وظيفة الحوكمة نفسها - التشريع والتنفيذ وإصدار الأحكام - ترتبط ببعضها البعض فى أنحاء العالم. ولو كنا بحق مهندسى النظام العالمى، وقادرين على البدء من البداية، لبدا أنه من المعقول البدء بالوظائف الضرورية لإقامة النظام العالمى ثم خلق الأشكال التى تلى ذلك. إلا أننا فى واقع الأمر نفرض نمطًا مثاليًّا على واقع مضطرب. ويتطلب تحقيق النظام العالمى المقسَّم القائم على العالم الموجود حاليًا فهم الطريقة التى تتلاءم بها الشبكات القائمة بالفعل، وتلك المرجح ظهورها، مع بعضها، والطريقة التى يمكن أن تؤدى بها الشبكات الرأسية دورًا مهمًا وإن كان أكثر محدودية، والطريقة التى يتقاطع بها القطاع غير الرسمى للشبكات الحكومية مع القطاع الرسمى الخاص بالمنظمات الدولية التقليدية.

الخطوة الأولى هى فهم الطريقة التى يمكن أن تصبح بها الشبكات الأفقية شبكة الشبكات. فهذه يمكن تجميعها بشكل عشوائى لحل مشكلة محددة أو إقامتها على أساس طويل المدى فى إطار من التنظيم أو الارتباط الحكوماتى. وتغطى الشبكات

الحكومية بالفعل كل منطقة على الأرض، حيث تربط أغلبية بلدان العالم بطريقة أو بأخرى؛ من الكومنولث إلى النظام الشمالى إلى منظمة دول آسيا والمحيط الهادى، ومن الاتحاد الأوروبى إلى النافتا. وبغض النظر عن القشرة الخارجية المتفاوتة، فالنمط الأساسى للحوكمة فى كل تلك المؤسسات هو نفسه لكونها تُدار من خلال شبكات من المسئولين القوميين النظراء.

الشبكات الرأسية أقل تواترًا وأكثر قوة. فهى تربط المسئولين الحكوميين بنظرائهم المتعدين للقوميات فى تلك الحالات التى تعمل فيها الدول كجهات فاعلة موحدة اتفقت على تفويض جزء من سيادتها لمؤسسة تعمل على المستوى العالمى أو القومى. وهذه المؤسسات، أو على الأقل بعض المسئولين فيها، لهم سلطة حاكمة مستقلة مشابهة، على الأقل من الناحية الرسمية، لسلطة نظرائهم القوميين. وأبرز مثال هو قضاة محكمة العدل الأوروبية أو محكمة حقوق الإنسان الأوروبية أو وجهاز الاستئناف التابع لمنظمة التجارة العالمية.

هذه المؤسسات، مثلها مثل البابا، ليس لها قوات عسكرية تخضع لها. ومع ذلك فإن ما لديها، على الأقل فى بعض الحالات، هو القدرة على إقامة علاقات مباشرة مع نظيراتها القومية التى يمكنها حينذاك ممارسة السلطة القسرية بالنيابة عنها. إلا أنه على العكس من ذلك سوف يدافع هؤلاء المسئولون عن منطقة نفوذهم واختصاصهم بطرق تضمن علاقة "تعاونية" وليس علاقة رأسية تراتبية. والأثر النهائى، حيث تختار الدول إما تمكين تشكيل هذه الشبكات الرأسية أو مجرد خلق البُنى المؤسسية التى تيسرها، هو أنه يمكن للشبكات الحكومية إما توفير بديل رسمى للمنظمات الدولية التقليدية أو آليات تجعل هذه المنظمات التقليدية أكثر كفاءة مما كانت من قبل.

يتعايش القطاع غير الرسمى للشبكات الحكومية مع القطاع الرسمى للمنظمات الدولية فى نواحٍ عدة. فالمنظمات الدولية تؤوى الشبكات الحكومية، بمعنى أن الكثير من اللجان الحاكمة فى منظمات كصندوق النقد الدولى أو منظمة التجارة العالمية أو منظمة

الصحة العالمية تتكون من وزراء المالية أو وزراء التجارة أو وزراء الصحة القوميين. إلا أنه فى الفترة الأخيرة يمكن للدول التى تدخل فى معاهدات وتخلق منظمات مصاحبة أن تخلق كذلك الشبكات الحكومية بشكل مباشر، حيث تضفى الصبغة المؤسسية على الروابط القائمة بالفعل بين المسئولين القوميين المناظرين أو تخلق روابط جديدة من خلال تشكيل كيانات من قبيل لجنة التعاون البيئى التابعة للنافتا التى تتكون فقط من وزراء البيئة فى بلدان النافتا الثلاثة.

الطريقة الأخرى التى تخلق بها الحكومات الشبكات الحكومية من أعلى لأسفل وليس من أسفل لأعلى هى فرض تكوينها، أو التسبب فيه، أو التعهد بالتزامات دولية لها أثرها الضخم على المستوى المحلى دون منح السلطة أو خلق القدرة على تنفيذها على المستوى الدولى أو الإقليمى. وهذا الأمر متروك لتقدير المسئولين القوميين أنفسهم، وهو ما يتطلب منهم حينئذ العمل معًا. وتتخصص النافتا، وقبل ذلك الاتحاد الأوروبى، فى هذه المقاربة.

أخيرًا: يمكن للشبكات الحكومية نفسها خلق المنظمات الدولية، وذلك بإنشاء "وكالات المعلومات" التى سوف تيسر عملها وتنظمه. والكثير من الأمانات الدولية تؤدى هذه الوظيفة بشكل أساسى بالفعل، حيث تمثل مصدر معلومات مهم للمسئولين وتعمل فى الغالب كوسيط بين المؤسسات غير الحكومية التى تجمع المعلومات عن تنفيذ الالتزامات الدولية وكفاءتها والمسئولين الحكوميين المسئولين عن التنفيذ. إلا أنه يجرى خلق وكالات معلومات جديدة، هذه المرة من أسفل لأعلى، حيث يقدر المشاركون فى الشبكات الحكومية ما يحتاجونه كى يعملوا بشكل أفضل.

يمكن أن يكون الناتج مفهومًا مختلفًا للمنظمات الدولية نفسها، كجزء من المشهد العالمى المتغير. تخيل نظام حوكمة عالمى مكوّن بشكل أساسى من شبكات حكومية أفقية تضم مسئولين حكوميين نظراء يعملون بالنيابة عنها أو ينفذون الالتزامات الدولية الرسمية التى تعهدت بها دولهم القومية بقدرة موحدة. والكثير من المنظمات الدولية

المنتشرة فى هذا المشهد، إن لم يكن معظمها، وبغض النظر عن المسمى أو الشكل، هو بصورة عامة "وكالات معلومات" تيسيرية فى المقام الأول؛ فوظيفتها هى جمع المعلومات التى يحتاجها المشاركون فى الشبكة واستخلاصها وتوزيعها ومساعدة الشبكات على تنسيق عملها.

تصور البُنى المشبكة التى تحدثنا عنها هنا، والعمليات السياسية داخلها، نظاماً عالميًا بلا حكومة عالمية. إلا أن السؤال الحتمى هو ما الذى يجعل هذا النظام العالمى يشكل كلاً متماسكًا[٨٩]؟ وفى غياب القسر، أين هى السلطة؟ وإذا استطاع الرئيس چاكسون أن يقول، حتى عن رئيس المحكمة العليا الأمريكية چون مارشال، "لقد اتخذ قراره، فدعوه ينفذه"، فأى أمل للمحاكم الدولية؟[٩٠] أو الأمانات؟ بل والشبكات؟ ودون خيط الالتزام القانونى، كيف نربط كل البُنى معًا لتصبح أطرًا متينة؟ وكيف يأمل المشاركون فيها فى عمل أى شىء أكثر من الكلام؟.

يبحث الفصل التالى الأثر الفعال للشبكات الحكومية على مشكلات النظام العالمى الأساسية ـ مشكلات السلام والرخاء وحماية كوكب الأرض. وهو لا يحلل ما يمكن أن تحققه الشبكات الحكومية فحسب، بل كذلك الآليات المحددة التى تحقق بها النتائج المحددة. وفى الوقت نفسه، فكما يصف هذا الفصل أساس النظام العالمى المقسَّم والعناصر الإضافية اللازمة لخلقه، يبحث الفصل الخامس ما يمكن للشبكات الحكومية عمله الآن وما قد تفعله فى المستقبل، إن هى خُلِقت بوعى ذاتى واستُخدِمت كآليات للحوكمة العالمية.

الهوامش

(١) Rischard, "A Novel Approach to Problem-Solving," 31.

(٢) Treaty of European Union, Title I, Article A, (7 February 1992).

(٣) انظر:

Supervision of Financial Conglomerates (consultation documents)," in Bank for International Settlements homepage (cited 22 June 2003); available from http:llwww.bis.arglpubllbcbs34 .htm. The members of the Joint Forum are Australia, Belgium, Canada, France, Germany, Italy, Japan, the Netherlands, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, and United States.

(٤) "US Objections Prompt Limited Global Pact on Financial Services," Banking Policy Report 14 (1995): 17.

(٥) انظر:

"Supervision of Financial Conglomerates (consultation documents)."

(٦) 'Press Release Recommendation on the Development of National Year 2000 Strategies, Joint Year 2000 Council, on Bank for International Settlements homepage (cited 22 June 2003); available from http:llwww bis.crglp esslp980706.htm.

(٧) بدأت اللجان الراعية للمجلس من خلال تنظيم مائدة مستديرة عن العام ٢٠٠٠ في بنك التسويات الدولية في ٨ أبريل من عام ١٩٩١، واتخذ قرار تنظيم المجلس في ذلك الاجتماع؛ وكل الجهود التي جاء ذكرها في النص كانت قد بدأ تنفيذها بحلول أكتوبر من عام ١٩٩٨ انظر

'Global Round Table on the Year 2000," on Bank for International Settlements" homepage (cited 22 June 2003); available from http: 11 www. bis org/f>ress/ p980409. htm#pgtop.

Howell Place of th mmonwealth . Order, 29 32

(٩) المرجع السابق، ص ٢١ .

(١٠) المرجع السابق .

(١١) المرجع السابق .

(١٢) House of Commons, Foreign Affairs Committee, "The Future Role of the Commonwealth," xi.

(١٣) المرجع السابق، ص x-xi .

(١٤) المرجع السابق ص xivii من بين البلدان الثمانية الدائمة بريطانيا العظمى التى يمثلها وزير الخارجية

(١٥) المرجع السابق، ص ١- ii.

(١٦) المرجع السابق، ص xviii.

(١٧) المرجع السابق، ص lx .

(١٨) The Noroic C ouncil and Nordic Council of Ministers have a very informative website (cited 22 June 2003); available from http://uiww.norden.org.

(١٩) المرجع السابق .

(٢٠) "٢٠٠٠ Detailed Agenda," on The Nordic Council and Nordic Counci' of Ministers homepage (cited 20 December 2002); available from http://uiww.norden.org/session2000uk/agenda. htm.

(٢١) المرجع السابق.

(٢٢) Nordic Council: Facts on Nordic Co-operation," on The Nordic Council and Nor-' dic Council of Ministers homepage 'cited 22 June 2003); available from http: //www. norden. org/faktab/uk/nr_generel .pdf.

(٢٣) تبنت اتفاقية ١٧٨٧ مبدأ الفصل بين السلطات ليس لتعزيز الكفاءة وإنما لمنع ممارسة السلطة التعسفية ولم يكن الغرض هو تحاشي الاحتكاك، بل إنقاذ الناس من الأوتوقراطية بو سطة الاحتكاك الحتمي الذى يعقب توزيع السلطات الحكومية بين ثلاثة أقسام.

Myers v. United States, 111 U.S. 52, 293 47 S. Ct. 21, 85, 71 L. Ed. 160 (1926).

واعترافًا بالحدود المفروسة في ظل النظام، اقترح مركز أبحاث شمالي انتخاب متحدث رسمي واحد يمثل الرؤى الشمالية فى المنتديات الدولية فى المجالات التى عليها اتفاق تام من الدول لشمالية انظر

Nordic Council Session 2000," on The Ncrdic Council and Nordic Council of" Ministers ho nepage (cited 22 June 2003); available om http //www.norden org/session2000uk/index. html.

(٢٤) تشمل جهود إلغاء منح السلطة هذه محاولات من جانب أعضاء مجلس الوزراء الشماليين فى الاتحاد الأوروبى وإنهاء دعم الاتحاد الأوروبى لصناعات الشحن البحرى ووضع معيار شمالى لمواصفات منتجات الأسماك ليكون بمثابة بديل لمعايير الاتحاد الأوروبى. انظر:

Swedish Investigator to Develop Nordic Shipping Policy," Nordic Business Re-" port, 7 November 2001; "Nordic Fish Retailers Want to Create Nordic Rules for Fresh Fish," Nordic Business Report, 10 June 2002; Recommendation 24/2001, 6th Extraordinary Session of the Nordic Council, 26 June 2001, on The Nordic Council and Nordic Council of Ministers homepage (cited 22 June 2003); available from http://www.norden.org/session2001 /dokument/uk/rekliste_eng.pdf.

(٢٥) "APEC Brochure 2001," on Asia-Pacific Economic Cooperation homepage (cited 22 June 2003); available from http://www.apecsec.org.sg/ apec_organization/ brochure2001 .html.

(٢٦) المرجع السابق.

(٢٧) المرجع السابق.

(٢٨) المرجع السابق.

(٢٩) Kahler, "Legalization as Strategy: The Asia-Pacific Case," 174.

"ظل منتدى التعاون الاقتصادى لدول آسيا والمحيط الهادى غير قانونى بإصرار؛ ذلك أن أعضاءه لم يبدوا استعداداً كبيراً لإضفاء الصبغ الرسمية على المنتدى بواسطة اتفاقيات ملزمة بشأن مجموعة محددة من القضايا الاقتصادية أو التجارية المهمة، كما لم يفكر أعضاؤه فى إنشاء مؤسسة إقليمية لها سلطات إصدار الأحكام والتفسير وفرض القوانين وتسوية المنازعات."

(٣٠) Goldstein and Martin, "Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note," 219-248.

(٣١) المرجع السابق

(٣٢) أعضاء منتدى التعاون الاقتصادى لدول آسيا والمحيط الهادى هم: أستراليا وبروناى دار السلام وكندا وشيلى وجمهورية الصين الشعبية وهونج كونج (حصلت على حقوق عضوية منفصلة عن جمهورية الصين الشعبية) وإندونيسيا واليابان وجمهورية كوريا وماليزيا والمكسيك ونيوزيلندا وبابوا غينيا الجديدة وبيرو والفلبين وروسيا وسنغافورة وتايبيه الصينية (مُنحت حقوق العضوية كذلك منفصلة عن الصين) وتايلاند والولايات المتحدة وفيتنام. انظر:

Question and Answer," on Asia-Pacific Economic Cooperation homepage (cited" 22 June 2003); available from http://www.apecsec.org.sg/loadall.htm? http :// www.apecsec. org. sglgovtproc/gphome. html.

(٣٣) "APEC Brochure 2001."

(٣٤) المرجع السابق.

(٣٥) المرجع السابق.

(اتباعًا لتصور "مجتمع اقتصادات آسيا والمحيط الهادى" فى اجتماع عام ١٩٩٣ جزيرة بليك، "تقح وزراء وقادة منتدى التعاون الاقتصادى لدول آسيا والمحيط الهادى هذه الرؤية وبدأوا آليات ترجمتها إلى عمل") .

(٣٦) المرجع السابق.

("رحب القادة كذلك بقرار الوزراء السعى لتوقيع اتفاقية التحرير القطاعى المبكر الطوعى مع البلدان غير الأعضاء فى المنتدى داخل منظمة التجارة العالمية.") (" APEC Leaders also welcomed the

(٣٧) المرجع السابق.

(٣٨) انظر:

OECD: About," on the Organization for Economic Cooperation and Develop-" ment homepage (cited 23 June 2003); available from http://unvw.oecd.org/EN/ about/0,, EN-about'0-nodirectorate-no-no-no-O,00. html.

(٣٩) انظر على سبيل المثال:

James, "Twenty-First Century Pirates Of The Caribbean: How The Organization For Economic Cooperation And Development Robbed Fourteen Cari-com Countries Of Their Tax And Economic Policy Sovereignty," 29-30; "Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, OECD/DAFFE/IME/BR(97)16/FINAL 18 Dec. 1997," International Legal Materials 37 (1998): 1; S. Treaty Doc. No. 105-43, entered into force for the United States 15 Feb. 1999 ("OECD Convention").

(٤٠) انظر:

Global Corporate Governance Forum homepage (cited 22 June 2003); available from http://www.gcgf.org/; "The OECD Guidelines for Multinational Enterprises," on The Organization for Economic Cooperation and Development homepage (cited 22 June 2003); available from http:/l<www.oecd.orglpdf/ MOOOOI5000/ U00015419.pdf.

(٤١) Howell, "The Place of the Commonwealth in the International Order," 30,

(٤٢) على سبيل المثال، كانت هناك جهود داخل لجنة مساعدة التنمية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادية والتنمية لـ"حل"مساعدة التنمية (للسماح للمتلقيين باستعمال المساعدات لشر السلع أو الخدمات من أى بلد، على عكس المساعدة "المقيدة" التى تشترط شراء السلع أو الخدمات من بلد المانح) منذ عام ١٩٦٩، لكن لم يتم التوصل إلى اتفاق داخل منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية لتوحيد مساعدة التنمية الرسمية حتى عام ٢٠٠١. ويُنظر إلى هذا التعبير عن المصالح الذاتية للدول المانحة على أنه "موقف مركنتالى" فى بعض أجزاء العالم المتقدم. انظر "OECD, Policy Brief: Untying Aid to the Least Developed Countries," OECD Observer (July 2001): 2, on The Organization for Economic Cooperation and Development homepage (cited 22 June 2003); available from http -.lluiww.oecd.orglpdf/U00006000/M00006938 .pdf.

(٤٣) "Notes for an address by the Honourable Paul Martin to the Royal Institute of International Affairs," London, U.K., 24 January 2001, on Department of Finance Canada homepage (cited 22 June 2003); available from http://www.fin.gc.ca/neuis0// 01'009e.html.

(٤٤) كانت المنظمة الدولية حينذاك منظمة بين دول تجتمع فيها باعتباره حاملة رسمية للحقوق وحائزة على الواجبات فى النظام الدولى - السيادة المعترف بها بموجب القانون الدولى - لإنشاء منظمة. وهى منظمة يواصلون فيها حيازة السلطة، بالرغم من ذلك، بمعنى أنه يجب عليهم الموافقة كدول ذات سيادة، وإن كان فى بعض الأحيان مع أنظمة التصويت المرجح، على أية مبادرة تقوم بها المنظمة. وفى المقابل، المنظمة المتعدية للقوميات منظمة يكون للدول المشاركة بها سلطات مفوضة بحق لكيان منفصل، كمحكمة أو مفوضية أو حتى برلمان، يمكنه اتخاذ القرارات بنفسه ويفرضها على الدول الأعضاء.

لهذا التمييز أهميته لأن الشبكة الرأسية الحقيقية بين مسئول الحكومة القومية ونظيره فى المنظمة العالمية أو القومية يتطلب أن يكون لدى النظير سلطة حاكمة مستقلة، وهو ما يمكن أن يحدث فقط فى المنظمة المتعدية للقوميات وليس الدولية. قارن على سبيل المثال الحالات الكثيرة التى يكون فيها لدى المنظمات الدولية "أمانات" أو "مفوضيات"، وهى الكيانات التى توجد لتيسير عمل المنظمة. وكما سيأتى، هذه الكيانات غالبًا ما تحسِّن تشبيك الشبكات الحكومية الرأسية - شبكات وزراء البيئة أو المالية أو العمل - لكن ليس لها سلطة حاكمة مستقلة. ويمكن أن يكون للمحكمة أو البرلمان أو اللجنة التنظيمية المتعدية للقوميات مثل هذه السلطة، ويمكن أن تمارسها بالاشتراك مع نظيراتها القومية.

(٤٥) Brower, "Structure, Legitimacy, and NAFTA's Investment Chapter," 62_72; see also Goldstein, "International Law and Domestic Institutions, Reconciling North American 'Unfair' Trade Laws," 541-564.

(٤٦) Bass, Stay the Hand of Vengeance: The Politics of War Crimes Tribunals.

(٤٧) United Nations Security Council Resolution 827, S/Res/827 (25 May 1993). See also Hochkammer, "The Yugoslav War Crimes Tribunal: The Compatibility of Peace, Politics, and International Law," 150-51.

(٤٨) United Nations Security Council Resolution 827, S/Res/827 (25 May 1993), Art. 9, Sec. 2.

(٤٩) Prosecutor v. Dusko Tadic, Decision on Defense Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995, Case # IT-94-1-I, Paras. 56-58.

(٥٠) انظر:

Lessig, "Introduction (Feature: Making Sense of the Hague Tribunal)," 73

(مع أن المحكمة قد تمثل بيانًا لمبدأ مهم، فهى أبرز مثال للمؤسسة القضائية المستخدمة لغايات سياسية فى عملية تحقيق السلام). للاطلاع على رؤية مخالفة، انظر :

Teitel, "Judgment at the Hague," 81

(دور المحكمة هو ضمان مقدار ما من المحاسبة أثناء الفترات غير العادية من انعدام القانون ومحكمة الجنايات الدولى يبررها فشل العدالة القومية فى الرد على الاضطهاد العرقى). انظر كذلك :

Vojin Dimitrijevic, "The War Crimes Tribunal in the Yugoslav Context," 89-90 (noting the danger of allowing criminals to go free when international law fails to fill a break down in a national judicial system).

(٥١) Bassiouni, The International Criminal Court: Observations and Issues Before the 1997-98 Preparatory Committee; and Administrative and Financial Implications.

(٥٢) المجلس العام للقضاء فى جنوب إفريقيا، ودعم الأحزاب كافة للمحكمة الجنائية الدولية، (مع الإشارة إلى حجة أربر إلى الحد من هيمنة المحاكم القومية المتصورة فى اتفاقية روما والاعتراف الكامل بـ"السلطة القضائية المتزامنة، دون أن تكون هناك هيمنة بين المحاكم القومية والمحكمة الجنائية الدولية فى مرحلة التحقيقات").

Ed Vulliamy, "Why We Still Need a Nuremberg Court," The Guardian, 5 August 1997 (citing ICTY President Gabrielle Kirk McDonald, who insisted that the ICC should have "primacy" over national jurisdictions). Brown, "Primacy or Complementarity: Reconciling the Jurisdiction of National Courts and International Criminal Tribunals," 403 (مستشهدًا بمقولة ريتسشارج جولدستون إن المحكمة الدولية "المحكمة الوحيدة لمحاكمة المتهمين بالقيام بأدوار قيادية فى ... التطهير العرقى.

(٥٣) عـن تـاريـخ الـتـكـمـيـليـة، انـظـر:
El Zeidy, "The Principle of Complementarity: A New Mechanism to Implement International Criminal Law," 869

(حيث يشير إلى أن المبدأ أُبرز لأول مرة فى مسودة لائحة المحكمة الجنائية الدولية فى عام ١٩٤٣). للاطلاع على رؤية المفاوض بشأن التكميلية، انظر على سبيل المثال:
Scheffer, "Fourteenth Waldemar A. Solf Lecture in International Law: A Negotiator's Perspective on the International Criminal Court," 1.

وللاطلاع على تحليل مفصل للمفاوضات بشأن التكميلية فى مؤتمر روما، انظر :

Kim, "The Preconditions to the Exercise of the Jurisdiction of the International Criminal Court: With Focus on Article 12 of the Rome Statute," 47.

وللاطلاع على نقاشات بشأن التكميلية، انظر :
Bleich, "Cooperation with National Systems," 245

(حيث يشير إلى سلسلة المقالات المتصلة بالتعاون بين المحكمة والسلطات القضائية القومية تشير إلى الأعمال الإيجابية للمساعدة القضائية بواسطة الدول لتحسين السلطة القضائية للمحكمة وأن تلك المقالات تسعى إلى تعظيم الاعتماد على التعاون الطوعى مع المحكمة من جانب الهيئات الحكومية الرسمية). وربما كان تقرير رابطة القانون الدولى للجنة التحضيرية للجنة القانون الدولى الأكثر حساسية بالنسبة للقلق الخاص بسيادة الدولة: "بينما يعتقد بعض أعضاء اللجنة (رابطة القانون الدولى) أن النزعة المتعدية للقوميات مستحيلة ... تتفهم اللجنة ككل أن القلق المشروع الذى قد يكون لدى الدولة فى الحفاظ على سلامة أنظمة عدالتها الجنائية، بل وسيادتها ككل.
Wexler, "Committee Report on Jurisdiction, Definition of Crimes and Complementarity," 230.

(٥٤) للاطلاع على مناقشة لدور التكميلية الأوسع كوسيلة لتنظيم السلطة القضائية للمحاكم القومية والمتعدية للقوميات، انظر :
Burke-White, "A Community of Courts: Toward a System of International Criminal Law Enforcement," 92_93

(وهو يقول إن المحاكم القومية ينبغى أن تخضع للمحاكم الدولية بموجب مبدأ التكميلية فى القضايا ذات الأهمية العالمية أو حيثما يجرى وضع سابقة قانونية جديدة.) (arguing that national courts should defer to

(٥٥) Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002.

انظر الصفحة الرئيسية لـ Europa (منقول فى ٢٣ يونيو ٢٠٠٣)، موجود فى .

http://europa.eu.int/camm/competitionltitizenj citizen_antitrust.html#role

(يصف "الإصلاح الجذرى" لقانون المنافسة الذى يشمل "سلطات المنافسة ومحاكم الدول الأعضاء بشكل أكثر مباشرة فى تطبيق قوانين المنافسة الخاصة بالجماعة. انظر كذلك :

Press Release, Landmark Reform Simplifies and Strengthens Antitrust Enforcement, IP/02/1739 [26 Nov. 2002].

(٥٦) فى يوم من الأيام كانت تلك الشبكة المتصلة بالمنظمة العالمية للملكية الفكرية هى مجموعة ستوكهلم التى "أنشأتها فى عام ١٩٩٦ مجموعة من واضعى السياسات من الدول الصناعية الذين كانوا يرغبون فى منتدى غير رسمى تناقَش فيه حماية الملكية الفكرية بالنسبة للأعمال وقواعد البيانات الرقمية - وهما موضوعان سوف يناقَشان فى المؤتمر الدبلوماسى للمنظمة العالمية للملكية الفكرية فى ديسمبر من عام ١٩٩٦ ." وقد واصل فيما بعد الاجتماع بانتظام لمناقشة قضايا المنظمة. راجع:

The Limits of International Regulatory Cooperation in International Affairs: A" Review of the Global Intellectual Property Regime," 313_14-

(٥٧) "North American Agreement on Environmental Cooperation," U.S.-Can. -Mex., 32 International Legal Materials 32 (14 September 1993): 1480.

(٥٨) تعتمد المناقشة التالية لاتفاقية أمريكا الشمالية للتعاون البيئة على:

Fulton and Sperling, "The Network of Environmental Enforcement and Compliance Cooperation in North America and the Western Hemisphere."

المؤلفان هما النائب الأول للمحامى العام وكبير المستشارين القانونين فى وكالة حماية البيئة الأمريكية. The

(٥٩) المرجع السابق، ص ١٢٨ .

(٦٠) North American Agreement on Environmental Cooperation, arts. 8,9.

(٦١) المرجع السابق، ص ٥ (١).Ibid., 5(1)

(٦٢) 5(2) و٥(٣) المرجع السابق، ص .

(٦٣) انظر:

Fulton and Sperling, "The Network of Environmental Enforcement and Compliance Cooperation," 129.

(٦٤) المرجع السابق، ص ١٣١ .

(٦٥) North American Agreement on Environmental Cooperation, art. 10(6).

(٦٦) Swan, "NAFTA and the Juridification of Economic Relations in the Western Hemisphere."

(٦٧) Alan C. Swan, letter to author, 25 July 1997. (On file with author.)

(٦٨) "المواءمة"، التى كانت القوة الموجهة الرئيسية فى تدخل الجماعة فى السياسات القومية، هى الممارسة التشريعية التى تكافح من أجل توحيد الأحكام المهمة فى قوانين الدول الأعضاء فى الجماعة الأوروبية.
Dehousse, "Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies," 247-249.

(٦٩) المرجع السابق.

(٧٠) المرجع السابق، ص ٢٤٩ .

(٧١) المرجع السابق، ص ٢٤٩–٢٥١ .

(٧٢) المرجع السابق، ص ٢٥٤ .

(٧٣) المرجع السابق، ص ٢٥٥ . أستعير هذا المصلح من دى أووس الذى يستخدمه لوصف جيل جديد من الوكالات فى الاتحاد الأوروبى. ولا يشيع استخدامه لوصف أمانات المنظمات الدولية، إلا أن التسمية مناسبة.

(٧٤) المرجع السابق، ص ٢٥٤ .

(٧٥) Majone, "The New European Agencies: Regulation by Information," 262-63; Dehousse, "Regulation by Networks in the European Community," 255-57.

يقتبس دى أووس التنظيم الذى يؤسس مركز مراقبة المخدرات فى لشبونة لتحديد أن "المركز قد لا يتخذ أى إجراء يتعدى بحال من الأحوال مجال المعلومات ومعالجته".
Article 1(4) of Council Regulation EEC 302/93, OJ No. L 36/1, 12 February 1993, quoted in ibid., 256-57.

وبالمثل يطرح

Council Regulation No. 1210/90, 7 May 1990,

مهمة وكالة البيئة الأوروبية كما يلى: "تزويد الدول الأعضاء والجماعة بالمعلومات، وجمع وتسجيل وتقييم البيانات عن حالة البيئة، وتشجيع مواءمة أساليب القياس، وتشجيع دمج معلومات البيئة الأوروبية فى برامج المراقبة الدولية، وضمان توزيع البيانات، والتعاون مع هيئات الجماعة الأخرى والمؤسسات الدولية.
Majone, "The New European Agencies," 263.

(٧٦) Majone, "The New European Agencies," 263.

(٧٧) المرجع السابق، ص ٢٦٧-٢٦٨ .

(٧٨) المرجع السابق.

(٧٩) المرجع السابق.

(٨٠) Dehousse, "Regulation by Networks in the European Community," 255.

(٨١) المرجع السابق.

(٨٢) المرجع السابق.

(٨٣) يصف موقع الأمم المتحدة دور الأمين العام بالرجوع إلى ميثاق الأمم المتحدة. ويصف الميثاق بدوره الأمين العام بأنه "كبير الموظفين الإداريين" للمنظمة الذى يعمل بهذه الصفة ويؤدى "الوظائف الإدارية الأخرى بالشكل الذى توكل به إليه" بواسطة مجلس الأمن أو الجمعية العامة أو المجلس الاجتماعى والاقتصادى وغيره من أجهزة الأمم المتحدة.

The Role of the Secretary-General," on The United Nations homepage (cited 23" June 2003); available from http://wunv.un.org/News/ossg/sg/pages/ sg_office.html.

(٨٤) Keohane and Nye, "The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democracy Legitimacy." (cited 23 June 2003); available from http://ww<w. ksg.harvard.edu/prg/nye/clubmodel.pdf.

(٨٥) Cf. Fox, "Toward World Antitrust and Market Access," 1 (proposing five models to achieve a similar goal).

(٨٦) راجع:

The Limits of International Regulatory Cooperation," 316"

(يشير إلى أن مجموعة ستوكهلم حققت "نجاحًا معقولاً" فى تقوية المنظمة العالمية للملكية الفكرية، بالرغم من أن قضايا الملكية الفكرية تعالجها "عملية الجات").

(٨٧) تقول المادة ١ من ميثاق منظمة الدول الأمريكية: "تنشئ الدول الأمريكية بهذا الميثاق منظمة دولية كونتها لتحقيق نظام من السلام والعدل، ولتشجيع تضامنها، ولتقوية تعاونها، وللدفاع عن سيادتها وسلامة أراضيها واستقلالها." وبدأ العمل بميثاق منظمة الدول الأمريكية فى ١٣ ديسمبر من عام ١٩٥١ .

٢ U.S.T. 2394, reprinted in International Legal Materials 33 (1994): 989. Within the United Nations, the OAS is a regional agency.

(٨٨) "OAS Structure," on Organization of American States homepage (cited 22 June 2003): available from http://www.oas.org.

(٨٩) قارن

Ruggie, "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge," 1.

(٩٠) Chroust, "Did President Jackson Actually Threaten the Supreme Court with Nonenforcement of Its Injunction Against the State of Georgia?" 76.

الفصل الخامس

نظام عالمى فعَّـــــال

هناك حاجة منفصلة ومهمة إلى برامج كهذا البرنامج - تلك البرامج المكرسة لتفاصيل تنفيذ القانون الدقيقة ضد الكارتلات الدولية، حيث يمكن لمنفذى القانون من الطراز الأول مقابلة بعضهم ومحاولة حل المشكلات العملية المشتركة.

مساعد وزير العدل چويل كلاين، معلقاً على حلقة عمل دولية لمنظمى مكافحة الاحتكار[١].

سيكون النظام العالمى المقسَّم، الذى تكون فيه المؤسسات الحكومية القومية وليس الدول الموحدة هى الجهات الفاعلة الأساسية، نظاماً عالميًا مشبكًا، وكرة تغطيها شبكة كثيفة، إلى حد كبير، من الشبكات الحكومية الأفقية والرأسية. لكن كيف ستخلق هذه الشبكات على وجه الدقة النظام العالمى وتحافظ عليه؟ وكيف سيمكنها، باختصار، حل هذه المشكلات؟.

تذكروا تعريف النظام العالمى المعروض فى المقدمة: نظام من الحوكمة العالمية يضفى السمة المؤسسية على التعاون ويحتوى على نحو كاف الصراع كى يمكن للدول كافةً وشعوبها تحقيق سلام ورخاء أكبر، وتحسين إدارتها للأرض، وتحقيق المعايير الدنيا من الكرامة الإنسانية. ووصف هيكل هذا النظام لا يكفى. فلا بد أن نفهم كيف تحقق كل هذه الشبكات نتائج محددة، وكيف تؤدى بالفعل عمل الحوكمة العالمية.

سوف أجيب عن تلك الأسئلة فى جزأين: ما الذى تقوم به الشبكات الحكومية بالفعل لتقوية النظام العالمى وما الذى قد تفعله إذا ما تم تشكيلها وتعزيزها على نحو واعٍ باعتبارها آليات للحوكمة العالمية. وسوف أتعامل مع النقطة التى عرضتها فى المقدمة والفصول السابقة بشأن قدرة الشبكات الحكومية على حل مفارقة العولمة (بتوسيع قدرة الحوكمة العالمية دون جعل سلطة اتخاذ القرار مركزية) على أنها أمر مُسَلَّم به، وكذلك مزاياها العامة الخاصة بالسرعة والمرونة والشمولية والقدرة على اعتراض الاختصاصات المختلفة، والتركيز الدائم على مجموعة بعينها من المشكلات. وقد أدت هذه الملامح بعدد من الباحثين الأوروبيين، الذين كان تركيزهم أكثر ما يكون على الاتحاد الأوروبى، يستنتجون بشكل مطلق أن الشبكات شكل أمثل لوضع السياسات بصورة عامة، وهى أعلى من الأنظمة التراتبية والأسواق[٢]. إلا أن غرضى هنا هو عرض قائمة للطرق الأكثر تحديداً التى تستجيب بها الشبكات الحكومية للمشكلات العالمية، بل ويمكنها عمل ذلك بطريقة أكثر إبداعًا وفاعلية فى المستقبل.

فى نصف الفصل، سوف يكون مفيداً تذكر الفئات العريضة الثلاث للشبكات الحكومية التى تحدثنا عنها فى الفصول ١-٣ وتمييزها عن بعضها: شبكات المعلومات، وشبكات تنفيذ القوانين، وشبكات المواءمة. وكل منها يمكنه حل مشكلات مختلفة، بالرغم من أن أنشطتها فى الواقع تتداخل بشكل كبير. فشبكات المواءمة تسهم فى النظام العالمى بالسماح للدول بمعايرة قوانينها وقواعدها التنظيمية فى المجالات التى قررت تتطور فيها اهتماماتها بالتجارة أو التنظيم البيئى أو الاتصالات أو حماية الصحة العامة أو أى عدد من المجالات الأخرى. (على أقل تقدير، لا يرى كثيرون هذا على أنه مصلحة خالصة، غير أنهم يصبرون علىّ) وتسهم شبكات تنفيذ القوانين فى النظام العالمى، كما يشير اسمها، فى مساعدة الدول على تنفيذ القانون الذى قررت منفردة أو بشكل جماعى أنه يخدم المصلحة العامة.

تصنيف شبكات المعلومات أصعب بعض الشيء. وغالبًا ما يفترض الباحثون بشكل آلى أنه كلما زادت المعلومات كان ذلك أفضل، لأسباب كثيرة جداً، لكن فى عالم من المعلومات الزائدة عن الحد، يكون هذا الافتراض موضع جدل إلى حد كبير. بل قد يكون الساسة أكثر اهتمامًا بمصدر معلومات بعينها - من داخل كيان سياسى بعينه يشكله شعب دولة محددة، أو من الخارج - باعتباره أكثر أهمية من المضمون. وربما يكون التشريع النموذجى وقوانين أفضل الممارسات، بل والقرارات القضائية التى جرى اتخاذها أو الموافقة عليها من خلال الشبكات الحكومية، إشكالية فى واقع الأمر. ومن منظور آخر، كيف يمكن لتوفير المعلومات وحده، على فرض أنها معلومات قيمة ومفيدة، أن يسهم فى النظام العالمى؟ وما هى الآليات المحددة التى يترجمها كل الحديث وتبادل المعلومات الذى هو دم حياة الكثير من الشبكات الحكومية إلى عمل ملموس؟.

النقطة الثانية التى يجب أن تكون فى ذهننا طوال الفصل هى أنى بعرض قائمة بالنتائج الفعلية لأنشطة الشبكات الحكومية، أصف بالضرورة ممارسة أنواع السلطة المختلفة. فالشبكات المتعدية للحكومات، الأفقية والرأسية، ترسخ النظام من خلال مجموعة من أنواع السلطة المختلفة. وفهم آليات التأثير المختلفة تتطلب تقييم أنواع السلطة المختلفة هذه.

يمكن تصنيف السلطة بصورة عامة على أنها "صلبة" أو "ناعمة". والسلطة الصلبة كما عرفها چوزيف ناى هى "سلطة التحكم التى يمكن استخدامها لحث الآخرين على تغيير موقفهم"[٣]. وهى تعمل من خلال العصا والجزرة - أى المكافأة والتهديد. وفى المقابل تنبع السلطة الناعمة من القدرة على إقناع الآخرين بأنهم يريدون ما يريدون. وهى تمارَس من خلال وضع الأجندات وضرب الأمثال التى تسعى الدول الأخرى لاتباعها. "إنها تخير الناس بدلاً من أن تكرههم على شىء"[٤]. وليست السلطة الناعمة أقل "قوة" من السلطة الصلبة. بل هى نوع مختلف من السلطة فحسب.

جزء من عبقرية الشبكات الحكومية هو أنها تجمع بين السلطتين الناعمة والصلبة. فالسلطة داخل الشبكات نفسها ـ بين المنظمين أو القضاة القوميين المختلفين، أو بين المحكمة المتعدية للقوميات أو البرلمان المتعدى للقوميات وبين المحكمة القومية أو البرلمان القومى ـ ناعمة. بل إنه حتى عندما يكون للكيان المتعدى للقوميات سلطة قانونية رسمية على نظيره القومى، كما فى الشبكة الرأسية، لا تكون له وسيلة فعلية لفرض الالتزام. فهو لا بد له من استعمال كل شىء من الخبرة إلى عبارات الود: المعلومات والإقناع والتنشئة. إلا أنه ما إن يقتنع مسئولو الحكومة العاملون فى الشبكات الأفقية والرأسية بطريقة بعينها للعمل أو بحكمة خاصة بنتيجة بعينها، حتى يمتلكوا السلطة الصلبة لجعل الأشياء تحدث ـ تبعًا مقدار السلطة الصلبة التى يملكونها داخل أنظمتهم السياسية المحلية.

وفى الوقت نفسه، تكون الشبكات الحكومية رائدة فى أشكال عديدة للسلطة الناعمة. وسلطة المعلومات مهمة بشكل خاص فى عصر الإفراط المعلوماتى، عندما تصبح المصداقية مهمة(٥). وتمتلك الشبكات الحكومية مصداقية خاصة من خلال قدرتها على جمع المعلومات واستخلاصها ونشرها من وإلى أعضائها على المستوى الإقليمى أو العالمى. ومع اتساع حدود جمع المعلومات أكثر من أى وقت مضى، تزداد كل دقيقة سلطة أى كيان التى تعد على سبيل المثال بمسح بلدان متعددة وبقانون تمت دراسته بعناية لأفضل الممارسات.

فى القسم الأول، أحلل أثر الشبكات الحكومية الحالى على النظام العالمى فى ثلاث فئات: التلاقى والامتثال والتعاون. وبمجموعة عريضة من الطرق، تشجع الشبكات الحكومية تلاقى القوانين والقواعد التنظيمية القومية ـ ليس من خلال الشبكات الأفقية، المكلفة صراحة بهذا العمل، فحسب، بل من خلال شبكات المعلومات. ويقول كال راوستيالا إن هذا التلاقى غالبًا ما يخلق إمكانيات التعاون الأكثر عمقًا من خلال الاتفاقيات الدولية الأكثر رسميةً. كما تعزز الشبكات الحكومية الامتثال للمعاهدات

وغيرها من الاتفاقيات الدولية القائمة، ليس فقط من خلال شبكات تنفيذ القوانين الأفقية التى غالبًا ما توجد كذلك من أجل هذا الغرض الصريح، بل كذلك من خلال شبكات المعلومات.

وأخيرًا يمكن للشبكات الحكومية تحسين نوعية وعمق التعاون عبر الدول. وهى تزيد عدد الدول المتعاونة فى أى نظام بعينه ومجال ذلك النظام عبر القضايا. وبالأهمية نفسها، يمكن أن تحسن فاعلية الحلول التى يجرى تبنيها بطريقتين. أولاً: يجرى تعديل شبكات المعلومات بطريقة مثالية لمعالجة مجموعة كاملة من المشكلات القومية والعالمية الأكثر قبولاً للتنظيم بواسطة المعلومات والحوار والتعلم الجماعى وليس بتكنيكات التحكم والسيطرة التقليدية. ومجرد توفير المعلومات للأفراد والمنظمات يسمح بالمعرفة الذاتية التى هى قلب التنظيم الذاتى. ويعنى التنظيم الذاتى فى السياق الجماعى وضع المعايير بشكل جماعى وتجميع المعلومات بطرق تساعد كل المشاركين. إنها نموذج مراقبى الوزن الخاص بالحوكمة العالمية(٦).

ثانيًا: الشبكات الحكومية قادرة بشكل فريد على معالجة المشكلات العالمية الكثيرة التى تنبع من مصادر محلية. وبما أن المشكلات التى تتراوح بين دعم الإرهاب وتدمير البيئة ناجمة عن فشل الحكومة المحلية بطرق مختلفة فى بلدان مختلفة - الدكتاتورية أو انتهاك حقوق الإنسان الحاد والمنظم أو الفساد أو الفقر الذى من الشدة بحيث يمنع بناء حتى البنية التحتية الحكومية الأساسية، أو عدم القدرة على تنفيذ الحلول التقنية، على سبيل المثال - فلا بد من تنفيذ الحلول على مستوى المسئولين الحكوميين المحليين. ويفترض النظام الدولى الحالى أن الدول سوف تجتمع باعتبارها دولاً موحدة وتتفق على الحلول، وبعد ذلك تتجه إلى عملياتها السياسية الداخلية لتحديد كيفية ترجمة تلك الحلول إلى عمل فعلى. وفى المقابل تشرك الشبكات الحكومية هؤلاء المسئولين فى صياغة الحل منذ البداية، ويمكنها ممارسة الضغط أو عرض الدعم بشكل مباشر لضمان التنفيذ.

أنتقل فى القسم الثانى مما هو قائم، بغض النظر عن تناثره، إلى تصور ما يمكن أن يكون. وأركز على قدرة الشبكات الحكومية على تنظيم نفسها. فمن خلال جعل السمعة أمراً مهماً، وتنشئة أعضائها، ووضع المعايير الواضحة للعضوية الأساسية والمستمرة، يمكنها تطوير ودعم تنفيذ "معايير الشبكة" التى تقوى تماسك وكفاءة كل أعضائها. وقد تغرس الشبكات الحكومية كذلك عادات المناقشة والجدل متعددى الأطراف لدى أعضائها، لتعظيم قدرتهم على صياغة الحلول المدروسة والإبداعية والمشروعة للمشكلات المشتركة. ثالثاً: من المرجح أن تكون مواقع للصراع الإيجابى، ذلك الصراع الذى يقوى على المدى الطويل الثقة وعادات التسوية بين أعضاء الشبكات.

هناك تحذيران. من المستحيل تأييد هذه الادعاءات المختلفة الخاصة بالتأثير بشكل منظم. فعدد ومدى الشبكات الحكومية التى تحدثنا عنها فى الفصول الأولى - بأعداد مختلفة وأغراض مختلفة ومساحة جغرافية مختلفة، وبنية مختلفة (أفقية مقابل رأسية)، وأنماط تشغيل مختلفة - يعنى أن أفضل ما آمله من مجموعات الأمثلة هو التعميم. وسيكون على الباحثين والممارسين الآخرين اختبار ادعاءات محددة خاصة بشبكات محددة والتوسع فى شرحها. وعلاوة على ذلك، لا أستعرض فى هذا الفصل الانتقادات العديدة الخاصة بما كان التلاقى على وجه الخصوص، وبدرجة أقل الامتثال والتعاون، يحسِّن النظام العالمى أم يخنق التنوع خدمةً للهيمنة؛ وسوف تعالَج هذه النقطة فى الفصل السادس.

١ – ما تفعله الشبكات الحكومية الآن:

إن دراسة راوستيالا للشبكات الحكومية بين منظمى الأوراق المالية ومكافحة احتكار البيئة تقوده إلى استنتاج أن الشبكات تشجع الصادرات التنظيمية من الدول

الأقوى إلى الدول الأضعف[٧]. وهذا التحول فى القواعد والممارسات والبُنى المؤسسية بالكامل، بدوره، "يشجع حوكمة السياسات بين الدول"، وهو الأثر الذى يعزوه إلى السمات الخاصة للشبكات الحكومية وإلى دور "آثار الشبكات"، وهو المفهوم الذى وضعه الاقتصاديون لتفسير أثر الشبكات التجارية[٨]. ويجد راوستيالا كذلك أن الشبكات تسمح بالتعاون الذى لم يكن ممكنًا لولاها، وأنها يمكن أن تبنى القدرة فى الدول الضعيفة التى تسمح لها بالامتثال للالتزامات الدولية بقدر أكبر من السهولة[٩]. (نوقشت عملية بناء القدرة فى السياق التنظيمى فى الفصل الأول، وفيما يتعلق بالبرلمانات فى الفصل الثالث).

أعدِّل هذه النتائج إلى حد ما فى النصف الأول من هذا الفصل. إذ أناقش الأثر الحالى للشبكات الحكومية فيما يتصل بتلاقى القوانين والمبادئ والقرارات القضائية القومية فى أنحاء العالم، بل وكذلك تباعدها. ويتناول القسم الثانى الامتثال المحسَّن للاتفاقيات الدولية ليس من خلال بناء القدرة فحسب، بل كذلك من خلال الشبكات الرأسية. ويحاول القسم الثالث إثبات أن الشبكات الحكومية تحسِّن التعاون ليس بفضل آثار الشبكات فحسب، بل كذلك بفضل توافر المقاربات التنظيمية الجديدة من خلال الشبكات الحكومية المناسبة، إلى حد كبير، لمعالجة عدد ضخم من المشكلات العالمية.

خلق التلاقى والتباعد المدروس:

توجد شبكات المواءمة فى المقام الأول لخلق الامتثال. وتشجع شبكات تنفيذ القوانين التلاقى بتيسيرها التنفيذ التعاونى للقوانين. وتشجع شبكات المعلومات التلاقى من خلال المساعدات الفنية والتدريب، بناءً على طريقة خلقها ومن هم أعضاؤها الأكثر نفوذًا. بل إن بعض شبكات المعلومات التنظيمية لديها أجندة واضحة للتلاقى على

نموذج تنظيمى واحد. ومع ذلك ففى الوقت نفسه قد يجد الذين يصدرون - ليس فقط المنظمون وإنما القضاء كذلك - أنفسهم يستوردون كذلك أساليب وتكنيكات تنظيمية، حيث يتعلمون ممن يدربونهم. وهؤلاء الذى يُفترض أنهم على الجانب المتلقى ربما يختارون كذلك الاستمرار فى التباعد عن النموذج الذى يجرى تقديمه، لكنهم يفعلون ذلك مع وعى بالذات، وبتقدير لأسبابهم الخاصة بهم.

التصدير التنظيمى:

يعرض روستيالا عدداً من أمثلة التصدير التنظيمى فى مجالات الأوراق المالية والبيئة ومكافحة الاحتكار. وطبقاً لما ذكره أحد منظمى الأوراق المالية أجرى مقابلة معه، فإن النتيجة الأساسية لتشبيك لجنة الأوراق المالية والبورصات هو نشر "'الإنجيل التنظيمى' لقانون الأوراق المالية الأمريكى" الذى يتضمن: "القواعد الصارمة لتعامل المطلعين على بواطن الأمور، والتسجيل الإجبارى لدى إحدى الوكالات الحكومية الخاصة بإصدارات الأوراق المالية العامة، وأنظمة الإعلان الإجبارى، والتزام مُصَدِّر الأوراق المالية فيما يتعلق ببيانات التسجيل ووثائق عرض الأوراق المالية، وبنود مكافحة التلاعب العريضة، والإشراف الحكومى الخاص بالسماسرة والمتعاملين والبورصات، إلخ"[١٠]. وهذه النتيجة هى، على وجه الدقة، ما كانت لجنة الأوراق المالية والبورصات تقصده وتأمله عندما بدأت محاولة الاتصال بالوكالات الأجنبية فى أوائل ثمانينيات القرن العشرين. وقال مفوض لجنة الأوراق المالية والبورصات السابق بيفيز لونجستريث بوضوح إن "الحيلة ستكون هى تشجيع منظمى الأوراق المالية للدول التجارية الرئيسية الأخرى على وضع أنظمة توفر الحماية للمستثمرين تشبه إلى حد كبير تلك التى يجرى توفيرها فى هذا البلد"[١١].

تخلق مذكرات التفاهم الكثيرة، التى أبرمتها لجنة الأوراق المالية والبورصات مع منظمى الأوراق المالية الأجانب، شبكات التعاون وتوفر المساعدة الفنية التى تسعى بشكل متعمد إلى نقل ملامح تنظيم الأوراق المالية الأمريكى للخارج(١٢). وإذا لم يكن لدى السلطة الأجنبية السلطة الكافية بموجب قانونها المحلى لتكرار تلك الملامح، فحينئذ تطالبها لجنة الأوراق المالية والبورصات بالحصول على تشريع يمكّنها من القيام بذلك. وهذه الممارسة يوصى بها بوضوح تقرير مفوضى لجنة الأوراق المالية بشأن مبادئ مذكرات التفاهم(١٣). وبالإضافة إلى ذلك، تستضيف لجنة الأوراق المالية والبورصات فى كل عام المعهد الدولى لتطوير أسواق الأوراق المالية والمعهد الدولى لتنفيذ قوانين الأوراق المالية ومراقبة السوق اللذين يدربان المئات من منظمى الأوراق المالية من أنحاء العالم(١٤). وليس مستغربًا أن هذا التدريب "يوفر تعليمًا فى المبادئ والمقاربات الأساسية التى تستخدمها لجنة الأوراق المالية والبورصات"(١٥).

فى المجال البيئى، شاركت وكالة حماية البيئة الأمريكية فى الكثير من الأنشطة نفسها التى شاركت فيها لجنة الأوراق المالية والبورصات، بشكل ثنائى ومن خلال الشبكة الدولية للامتثال لقوانين البيئة وتنفيذها التى تأسست فى عام ١٩٩٧ وتقوم بدور مشابه لدور المنظمة الدولية لمفوضى الأوراق المالية. وتقدم وكالة حماية البيئة ما يزيد على عشرين دورة للمنظمين الأجانب عن مجال واسع من القضايا المتعلقة بإدارة وكالة حماية البيئة وتنفيذ القوانين والقواعد التنظيمية البيئية الدولية والقومية والمحلية(١٦). ويقول راوستيالا: "توفر هذه الدورات فى المقام الأول دليلاً - "موجز التنظيم البيئى" - يرتبط بشكل وثيق بالتطبيق الأمريكى"(١٧). وتعرض برامج التدريب هذه بشكل بارز كذلك التكنولوجيات البيئية التى صنعتها الشركات الأمريكية، وهى طريقة أخرى لتعزيز التلاقى بين أنماط حماية البيئة الأمريكية والأجنبية(١٨).

أسست وكالة حماية البيئة الشبكة الدولية للامتثال لقوانين البيئة وتنفيذها مع وكالة حماية البيئة الهولندية؛ وكان منظمو البيئة الأمريكيون والهولنديون يعملون معًا

منذ الثمانينيات، عندما كان الهولنديون يسعون للحصول على المساعدة الفنية من نظرائهم الأمريكيين. وقد اشتركوا معًا فى تنظيم سلسلة من المؤتمرات فى أوائل التسعينيات حضرها العشرات من المنظمين الأجانب[١٩]. وتدير الشبكة الدولية للامتثال لقوانين البيئة وتنفيذها الآن موقعًا إلكترونيًا يعرض أفلام فيديو تدريبية، ومجموعة من مبادئ تنفيذ القوانين، ونشرات منتظمة[٢٠]. وعلى مسافة أقرب من الوطن، كما ناقشنا فى الفصل الأول، مدت الولايات المتحدة على نحو فعال تكنيك الشبكات، الذى تستخدمه داخليًا لتقوية التنفيذ على مستوى الدولة والمستوى المحلى لقوانين البيئة، إلى المكسيك. وتوفر شبكة تنفيذ قوانين البيئة الجنوبية، وهى إحدى أربع روابط لوكالات تنفيذ قوانين البيئة على مستوى الولايات والمستوى الفدرالى تعمل مع وكالة حماية البيئة فى بناء قدرة تنفيذ القوانين المحلية فى الولايات المتحدة، الدورات التدريبية لوكالة حماية البيئة المكسيكية الجديدة التى جرى تكوينها على غرار وكالة حماية البيئة الأمريكية[٢١].

كان قانون وسياسة مكافحة الاحتكار وقفًا على الولايات المتحدة لفترة طويلة، على الأقل بمعنى أن الولايات المتحدة كانت لديها قوانين مكافحة احتكار أقوى من البلدان الأخرى وكانت تسعى بنشاط لتطبيقها خارج أراضيها، بصورة عامة فى مواجهة معارضة قوية[٢٢]. وفى العقود الأخيرة بدأ المد يتراجع. فقد قبل الاتحاد الأوروبى مبادئ وأنماط التنفيذ الأمريكية، بل وآمن بها، بالرغم من أن ذلك يعنى الآن أن مفوضية الاتحاد الأوروبى تنفذ قانون مكافحة الاحتكار الخاص بالاتحاد الأوروبى ضد الشركات الأمريكية - كما فى حالة رفض مفوضية الاتحاد الأوروبى الشديد لاقتراح دمج هونى ويل وجنرال إلكتريك[٢٣]. بل قال سپنسر ويبر وولر فى عام ١٩٩٧ إن "سائر العالم ينظر إلى الولايات المتحدة على أنها أحد أهم مصادر التعلم بشأن قانون المنافسة. وغالبًا ما يتجه المشرعون الأجانب الذين يبحثون تشريع مكافحة الاحتكار

إلى وكالات تنفيذ القوانين فى الولايات المتحدة ورابطة المحامين الأمريكيين للحصول على تعليقات على أفضل سبيل للاختيار"(٢٤). واللجنة الاستشارية الدولية لسياسة المنافسة إلى وزير العدل ومساعد وزير العدل يؤكدون هذا الاتجاه(٢٥).

وثّق الباحثون برامج التدريب والمساعدة الفنية بواسطة قسم مكافحة الاحتكار بوزارة العدل ولجنة التجارة الفدرالية، كتلك التى وضعتها لجنة الأوراق المالية والبورصات ووكالة الحفاظ على البيئة(٢٦). والشىء المهم جداً هو البرامج التى تم بموجبها وضع منظمى مكافحة الاحتكار الأمريكيين فى الخارج لشهور، بل وسنوات - فى بلدان من بولندا إلى نيوزيلندا. كما أن الطاولة المستديرة لقانون مكافحة الاحتكار وسياستها الحالية التى ترعاها منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية منتدى مهم للمشاركة فى الخبرة وحل المشكلات، مثلما هو حال مؤتمر كلية حقوق فوردام السنوى عن قانون وسياسة مكافحة الاحتكار الدوليين. بل تعرب اللجنة الدولية الاستشارية لسياسة المنافسة عن أملها فى "أن تكون الولايات المتحدة قادرة على أن تضيف إلى المناخ السائد المؤيد للتعاون فى تنفيذ قوانين مكافحة الاحتكار بالمشاركة فى تجاربه الحديثة مع السلطات الأجنبية فى المنتديات غير الرسمية"، حيث تقدم كمثال مؤتمر فوردام وحلقة عمل تنفيذ قوانين الاتحاد الدولى التابعة لوزارة العدل فى عام ١٩٩٩(٢٧).

شجعت سلطات مكافحة الاحتكار الأمريكية بوضوح مقاربة الشبكات المتعدية للحكومات لتنظيم مكافحة الاحتكار العالمى كبديل للجهود الموسمية التى تقوم بها البلدان الأخرى للتشجيع من أجل إبرام معاهدة متعددة الأطراف تنظم سياسة المنافسة. وقد توقفت تلك الجهود مراراً رغم موافقة أعضاء منظمة التجارة العالمية فى الدوحة بقطر فى عام ٢٠٠١ على بدء المفاوضات بشأن إطار مشترك لتنظيم المنافسة. وفى الوقت نفسه، اقترح مسئول كبير بإدارة بوش خلق شبكة المنافسة الدولية، وهى

منتدى بلدان لـ"صياغة وتطوير إجماع على المقترحات الخاصة بالتلاقى الإجرائى والجوهرى فى تنفيذ قوانين مكافحة الاحتكار"[٢٨]. والشبكة "تزود سلطات المنافسة بمكان متخصص وإن كان غير رسمى للحفاظ على الاتصالات المنتظمة ومعالجة هموم المنافسة العملية"[٢٩]. ويشمل أعضاء الشبكة السلطات التنظيمية مما يزيد على خمسة وستين بلداً؛ وقد عُقِد مؤتمرها الأول فى سبتمبر من عام ٢٠٠٢ فى نابولى بإيطاليا والثانى فى يونيو من عام ٢٠٠٣ فى ميريدا بالمكسيك[٣٠]. وشملت موضوعات المناقشة الأولية "عملية استعراض الاندماج فى السياق متعدد الاختصاصات، ودور الدفاع وأنشطة سلطات المنافسة"[٣١].

تؤيد الولايات المتحدة منذ زمن بعيد مقاربة الشبكات على وجه التحديد لأنها اختلفت بشكل كبير عن الكثير من البلدان الأخرى، بما فى ذلك بعض أهم شركائها التجاريين، بشأن الحاجة إلى سياسة مكافحة احتكار نشطة وجوهرها، وبذلك كان لديها الكثير الذى تخسره فى المفاوضات متعددة الأطراف. إلا أن الأمر اللافت للانتباه إلى حد كبير هو أن الشبكات القائمة آخذة فى إنتاج التلاقى حول نماذج أخرى كذلك. وقد نجحت مقاربة الاتحاد الأوروبى لسياسة المنافسة فى الانتشار فى أوروبا الشرقية[٣٢]. وطبقًا لتقرير رابطة المحامين الأمريكيين، فإن "عدداً كبيراً من الدول يميل إلى تبنى نموذج أو آخر من النماذج المختلفة"، حيث يورد على سبيل المثال التلاقى المكسيكى مع الولايات المتحدة، وتجميع قوانين الأرجنتين والبرازيل وشيلى وكولومبيا وفنزويلا للجمع بين جوانب من القانون الأمريكى وقانون الاتحاد الأوروبى، وتتلاقى قوانين بلدان فى أنحاء أوروبا حول نموذج الاتحاد الأوروبى، وتتلاقى قوانين الدول الآسيوية الأصغر حول النموذجين اليابانى والكورى[٣٣].

ما يتضح من هذه الحالات الثلاث هو أن الوكالات التنظيمية الأمريكية تقدم المساعدة الفنية والتدريب لنظيراتها الأجنبية لجعل أعمالها أسهل، بمعنى أن السلطات الأجنبية القوية التى لديها أنظمة أوراق مالية وبيئة ومكافحة احتكار متوافقة سوف

توسع مجال المنظمين الأمريكيين على نحو فعال. ويتضح كذلك أنه إذا جرى تدريب المنظمين الأجانب بواسطة المنظمين الأمريكيين، فمن المرجح أن تعكس ممارساتهم وإجراءاتهم الطريقة التى تؤدى بها الولايات المتحدة الأشياء. إلا أن الأمر غير الواضح هو مدى نجاح المنظمين الفعلى فى تأكيد أنفسهم باعتبارهم النموذج السائد الذى يتلاقى حوله المنظمون الآخرون. ويقول راوستيالا إنه من الأرجح أن تعكس درجة التلاقى حول أى نموذج تنظيمى بعينه فى ميدان ما "تركيز السلطة التنظيمية" - بعبارة أخرى، مقدار هيمنة وكالة تنظيمية بعينها فى المجال الإقليمى أو العالمى[٣٤]. ولجنة الأوراق المالية والبورصات هى منظم الأوراق المالية المهيمن بشكل واضح فى أنحاء العالم. والمؤكد أن قسم مكافحة الاحتكار بوزارة العدل قوة، لكنه يواجه منافسة قوية إلى حد بعيد من مفوضية الاتحاد الأوروبى. وقد جاءت وكالة حماية البيئة متأخرة بعض الشىء إلى التنظيم البيئى مقارنةً بالكثير من نظيراتها الأوروبية.

العامل الآخر الذى يبدو أنه يؤثر على درجة التلاقى الذى يحدث ونوعه هو دور "المستوردين" التنظيميين المحتملين، وكذلك المصدِّرين. وفى كل من الحالات الثلاث التى تحدثنا عنها آنفًا، غمرت الوكالات الأمريكية طلبات للتدريب والمساعدة الفنية من بلدان من أنحاء العالم، نامية ومتقدمة[٣٥]. وكان الكثير من تلك البلدان ينشئ أنظمة تنظيمية من الصفر وكان يبحث بنشاط عن نموذج فعال ومشروع. وربما يحرك طلبات المساعدة من تلك البلدان الوعىُ الشديدُ بالتوزيع العالمى للقوة العسكرية والسياسية، غير أنه صحيح كذلك أن المنظمين فى البلدان التى بها أقوى الاقتصادات لديهم أكبر تجربة مع التنظيم المحلى فى مجالات كالأوراق المالية وجهود مكافحة الاحتكار ولديها بالتالى أكبر فرصة لتكوين خبرة حقيقية. وحتى مع قبول أن التكنوقراطية نادرًا ما لا تكون لها علاقة بالسياسة، وهى النقطة المفضلة التى يصر عليها معارضو المواءمة "الفنية". فمن المؤكد أنه لا بد من إمكان بناء مصيدة "أفضل" من الناحية الموضوعية فى بعض الحالات، أو وضع قوانين خاصة بالممارسات "الأفضل" بحق.

ومع ذلك فإنه حتى بالنسبة للبلدان التى لديها أطر تنظيمية متقدمة نسبيًا خاصة بها، فإن التلاقى مع نموذج عام من خلال شبكة ما قد يفيد. ويستعير راوستيالا من النظرية الاقتصادية الخاصة بـ"آثار الشبكات" لتوضيح أنه، كما هو الحال مع شبكات التليفون أو الكمبيوتر، يستمد كل مشترك فى الشبكة التنظيمية فوائد أكبر من الشبكة كلما اتسعت. والشبكات الحكومية "تتميز بالمشاركة الموسعة فى المعلومات، وتنسيق جهود تنفيذ القوانين، وأنشطة وضع السياسات المشتركة. ويُعتقد أن هذه الأنشطة تعرض آثار الشبكات؛ فكلما كثرت الوكالات التنظيمية المشاركة فى تنسيق وتبادل جهود تنفيذ القوانين، على سبيل المثال، كانت الوكالات الأخرى جميعها أفضل حالاً"[٣٦]. ونتيجة لذلك يكون لدى كل من "الاختصاصات القوية والضعيفة" حافز للانضمام إلى الشبكات التنظيمية و"المشاركة فى تصدير واستيراد الأطر التنظيمية"[٣٧].

ومع ذلك فالواقع هو أننا ما زلنا نفتقر إلى الأدلة الإمبريقية الجيدة على درجة التلاقى الفعلية بين البلدان كافةً أو حتى مجموعة من البلدان فى أى من تلك المناطق، ناهيك عن إلى أى مدى نتج هذا التلاقى بالفعل عن نشاط الشبكة. فهذه الأدلة سيتعين جمعها بشق الأنفس من بلد بعد الآخر وأن تكون مصحوبة ببحث مفصل عن مسببات أى تلاقى يتم العثور عليه. لكن إذا كانت الخبرة الفنية وآثار الشبكات توجه عملية التلاقى التنظيمى العالمى، فحينئذ ينبغى أن يكون التعلم الذى يتم داخل الشبكات الحكومية طريقًا مزدوجًا. وينبغى أن يكون المنظمون من كل البلدان قادرين على التعرف على المقاربات الأفضل عندما يرونها - تمامًا مثلما بدأ بعض القضاة الأمريكيين يفعلون ذلك عندما يواجهون قرارًا أجنبيًا يبدو أنه حل أكثر معقولية لمسألة قانونية بعينها. وفى المقابل، فإنه ما زال ينبغى عليهم القدرة على الابتعاد عن نموذج تنظيمى سائد على أساس من التحليل المنطقى لسبب كون ظروف دولتهم الاقتصادية والسياسية والثقافية مختلفة.

استخلاص المعلومات الموثوق بها ونشرها:

يفترض التلاقى من خلال التصدير التنظيمى وجود جهد متعمد لخلق التلاقى، سواء أكان ناجحًا أم لا. بل إن الطريقة الأبسط لفهم قوة الشبكات الحكومية فى تشجيع التلاقى هى من خلال دورها كمستخلصة وناشرة للمعلومات الموثوق بها فى عالم الإفراط المعلوماتى. فالمعلومات الكثيرة جداً تُترجم إلى ما يسميه كوهان وناى "مفارقة الوفرة. إذ تؤدى كثرة المعلومات إلى فقر فى الانتباه"[٣٨]. ذلك أن سيل الحقائق والآراء من خلال التليفون والفاكس والبريد الإلكترونى والإنترنت، ناهيك عن المطبوعات ومصادر الإعلام الأكثر تقليدية، غامر على نحو شديد الوضوح. ونتيجة لذلك تكتسب المصادر التى يمكن أن تحظى بالاهتمام قوتها.

يشير كوهان وناى إلى أهمية "المحررين والمصفين والمفسرين والمحفزين" وكذلك "المقيِّمين" فى استخلاص السلطة من وفرة المعلوما.[٣٩]. و"سوف يصبح الاسم التجارى والقدرة على منح ختم الموافقة الدولى أكثر أهمية" فى تحديد أى مصادر المعلومات يُستخدم[٤٠]. باختصار، تصبح القدرة على توفير معلومات موثوق بها وسمعة مصاحبة خاصة بالمصداقية مصدر السلطة الناعمة.

الأثر الصلب للقانون الناعم:

غالبًا ما تفرز الشبكات الحكومية المعلومات وتنشرها بشكل معين يحسِّن أثرها ـ فى شكل دستور أفضل الممارسات أو تشريع نموذجى أو مجموعة من المبادئ الحاكمة. وتصبح النصائح المجمعة بهذه الطريقة نسخة من القانون اللين. وبينما يأتى وضع القوانين الدولية على شكل قانون صلب ـ المعاهدات وغيرها من الاتفاقيات الدولية ـ يخرج القانون الناعم، المقدم على شكل إرشاد دولى وأدوات غير قانونية، على شكل تنظيم مساو فى القوة، إن لم يكن أشد قوة.

يوثق أندريس ريجو، المحامى العام السابق للبنك الدولى، الأثر غير العادى للبنك الدولى فى مجالات تشمل سياسة المشتريات وحماية البيئة والاستثمار الأجنبى والممرات المائية الدولية[٤١]. وفى كل من هذه الحالات، يتتبع ريجو القدر الضخم من المواءمة أو التلاقى بين القوانين القومية، تلك المواءمة التى ليست جزءاً من مهمة البنك الدولى الرسمية لكنها بالرغم من ذلك تنتج باستمرار عن نشاط البنك الدولى. وليس محرك هذا التغيير القانون الصلب من أى نوع، بل القانون الناعم على شكل مبادئ وقواعد إرشادية ودساتير ومعايير وأفضل الممارسات.

بينما تسعى الدول إلى خلق قواعد قانونية جديدة فى مواجهة شح المعرفة والخبرة المحليتين، فهى غالباً ما تسعى إلى الاقتراض من الدول الأخرى أو الخبراء المشهورين دولياً. والبنك الدولى مصدر واضح يمكن الاقتراض منه. وفى مجال المشتريات، على سبيل المثال، وضع البنك منذ فترة طويلة مجموعة من القواعد الإرشادية بشأن المشتريات لاستخدامه الداخلى. وبمرور الوقت استعاض عن تلك القواعد الإرشادية بمجموعة من الممارسات القياسية، وقد جرى تعديل كلتا المجموعتين كجزء من كل اتفاقية قروض للبنك الدولى. واعتمد مسئولو البنك على خبرتهم فى هذا المجال عند تقديم المشورة للجنة الأمم المتحدة للقانون التجارى بشأن قانون المشتريات النموذجى الذى كان بعد ذلك بمثابة نموذج لأكثر من عشرين بلداً عند وضع التشريع القومى. كما تبعت بنوك التنمية الإقليمية ممارسات المشتريات الخاصة بالبنك الدولى[٤٢]. باختصار، وُضِع من خلال القانون الناعم معيارٌ دولىٌ جديدٌ تقترضه الدول حالياً وتطبقه على المستوى المحلى.

فى التنظيم البيئى، أصدر البنك الدولى كتاب تشغيل داخلى فى عام ١٩٤٨ يجمع كل التوجيهات المختلفة التى أصدرها مكتب الشئون البيئية. وبالرغم من أن هذه التوجيهات بصورة عامة كانت مصممة لبلدان وأوضاع بعينها، فقد تضمن الكتاب مجموعة أكثر عمومية من المبادئ السياسية، مثل حظر تمويل المشروعات التى "تحدث

تدهوراً بيئيًا شديدًا أو لا يمكن علاجه، أو تشرد الناس، أو تلحق ضرراً خطيراً ببعض المجموعات المعرضة للخطر دون إجراءات مخفِّفة للأثر"[٤٣]. ويوثق ريجو الطرق التى وجد بها كل من "شرط وعملية التقديرات البيئية طريقه إلى التشريع القومى للعديد من البلدان"، وكذلك من خلال قنوات متعددة. وليس بعض هذه القنوات، كالشروط الملحقة بالمشروعات المختلفة التى يمولها البنك الدولى أو البنود التى وضعها وتبنتها فيما بعد الاتفاقيات الدولية، مستغربًا إلى حد كبير[٤٤]. إلا أنه فى حالات أخرى كان هناك شعور بتأثير البنك الدولى من خلال أفعال بسيطة كنشر الدليل الخاص بمنع التلوث أو الإعلان عن سياسة تحيل إلى القواعد الإرشادية لمنظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة بشأن تعبئة المبيدات الحشرية وتخزينها وكتابة البيانات الخاصة بها[٤٥]. ووجدت البلدان التى تسعى إلى تنفيذ القواعد الجديدة أن تنفيذ تلك القواعد الإرشادية فى شكل قانون قومى وسيلة غير مكلفة لتحديد المعايير الدولية والامتثال لها.

عند وضع البنك الدولى تلك السياسات من أجل أغراضه هو، كان البنك واعيًا إلى حد كبير بضرورة استشارة مجموعة عريضة من المجموعات المعنية داخل البلدان وفى المجتمع المدنى الدولى. والنتيجة هى مجموعة من القواعد الإرشادية المجمعة التى غالبًا ما تكون الأكثر فاعلية باعتبارها نماذج لكون الشيء أكثر تمثيلاً. وفى سياق الاستثمار، كان مسئولو البنك الدولى يمسحون معاهدات الاستثمار ثنائية الأطراف، والأدوات متعددة الأطراف، والتشريع القومى، وأحكام التحكيم وأدبيات القانون الدولى. كما تشاوروا على نحو واسع مع "المديرين التنفيذيين فى البنك الدولى، والبلدان المعنية، والمنظمات الحكوماتية، ومجموعات الأعمال، والروابط القانونية الدولية"[٤٦]. وقد أُوصى بالقواعد الإرشادية الناتجة، بعد مراجعتها من لجنة التنمية، للدول الأعضاء فى البنك الدولى باعتبارها "معايير دولية مقبولة تكمل المعاهدات القابلة للتطبيق"[٤٧].

لا ينبغى لهذه النتائج أن تكون مفاجِئة إلى حد كبير. فهى تعزز تحليل كوهان وناى لقيمة المعلومات الموثوق بها. بل إن الأمر الأكثر أهمية هو استخلاص المعلومات

من مصادر مختلفة كثيرة وتقييمها، حيث يجرى لفها فى عبوة أنيقة مع موافقة رسمية. وتوفر القواعد والممارسات الموصى بها، التى تجمِّعها هيئة عالمية من منظمى الأوراق المالية أو مسئولى البيئة، بؤرة تلاقى. وهى على القدر نفسه من الأهمية توفر نوعًا من المرفأ الآمن للمسئولين فى أنحاء العالم الذين يبحثون عن إرشاد والمحاصرين بالمستشارين، الذين لا يجب عليهم الاختيار فحسب بل كذلك القدرة على الدفاع عنه أمام رؤسائهم. وهم بهذا المعنى يشبهون، إلى حد كبير، قواعد "أفضل الممارسات الخاضعة للمراجعة والتعديل" التى حددها مايكل دورف وتشارلز سابل. وفى ثقافة النزعة التجريبية الديمقراطية، تضمن الدول الكفاءة والامتثال للمعايير الدولية باقتراض أفضل الممارسات الموجودة من الدول الأخرى أو الجهات الفاعلة الدولية[٤٨].

المنتقدون الذين عنَّفوا الشبكات الحكومية لكونها "دكاكين كلام" يحطون بصورة جذرية من قدر قوة هذا النوع من النشاط. ويقول ريجو موضحًا:

> **تلقى الزيادة الهائلة فى الأنشطة المتعدية للقوميات نتيجة للعولمة الضوء على الفراغ التشريعى على المستوى الدولى. والأنشطة التى سبق الحديث عنها ... تستجيب، بشكل غير تقليدى أحيانًا، للحاجة إلى سد هذه الفجوة. والوسائل التقليدية الخاصة بعقد المعاهدات مزعجة، إلى حد كبير، بالنسبة للأعمال الوشيكة والمستهلكة للكثير من الوقت. كما أنه يمكن ألا يكون هناك اتفاق تام فى كل التفاصيل التى تتطلبها المعاهدة، لكن ربما تكفى الوسائل الأبسط والأكثر سرعة وكفاءة لتوفير الإرشاد[٤٩].**

فى الأمثلة التى أوردناها آنفًا، إذن، يوفر البنك الدولى الإرشاد، ويوفر تكاليف التعاملات، ويقدم ترف الأمن. وتزداد قيمة هذا الإرشاد فى الوقت نفسه مع الشك

والتعقيد، وهى الظروف التى من المرجح أن تنشأ على نحو أكثر تواترًا فى عام من القوانين والقواعد التنظيمية الفنية المعقدة.

والإرشاد الذى تقدمه منظمات كالبنك الدولى غير رسمى فى الغالب. وكما تبين دراسة ريجو، فهو قد يأتى "فى شكل قواعد إرشادية تقوم عليها المشورة، أو يُستلهم التشريع أو المعاهدات المستقبلية (قواعد إرشادية بشأن الاستثمار الأجنبى)، فى صورة معايير يُقاس عليها التشريع القائم (المعايير المالية) أو ممارسة مقبولة فى غياب الأدوات التنظيمية (دليل الحد من التلوث ومنعه)"(٥٠). ويرى ريجو نفسه، متبعًا فى ذلك ڤولفجانج راينكه، أمثلته على أنها "بُنى المصلحة العامة العابرة للقوميات التى تنشأ منها السياسة العامة العالمية"(٥١). والأثر بحجم أثر الكثير من القوانين والاتفاقيات "الأشد" المقصود بها توفير الوحدة العالمية من خلال إعادة تشكيل القانون الدولى، أو أكبر منه.

التباعد المدروس:

عندما تتباعد الدول، فى المعايير التنظيمية، أو المحظورات التشريعية، أو المبادئ القانونية، فهى تفعل ذلك مصادفةً أو عمداً. ويعتمد معظم التباعد على الاختلافات الثقافية أو التاريخية أو السياسية، أو مجرد التأثر بالمسار السابق على مر الزمان - وهو ما يعنى أن دولة ما تختار نوعًا من لوحة مفاتيح الآلة الكاتبة وتختار دولة أخرى غيرها. ويفرض هذان الاختياران آلات كاتبة وأجهزة كمبيوتر ومساعدات رقمية شخصية وغيرها مختلفة، لكن التباعد يمكن أن يكون متعمداً ومدروسًا كذلك. فعندما يكون أمام دولة ما خيار مواءمة قانونها أو معيارها أو قرارها كى تتلاقى مع الدول الأخرى لكنها تختار ألا تفعل ذلك، فهى تعلن عن تفرد تراثها القومى أو كثافة أفضلياتها السياسية.

أسهل شىء هو رؤية هذه الظاهرة فى المجال القضائى. ولنأخذ حرية التعبير على سبيل المثال. تقدم الولايات المتحدة حماية لحرية التعبير أكبر من أية دولة أخرى فى مجموعة الأقران الدستورية الخاصة بها. وهذا ملمح تاريخى وثقافى شكلته عبر القرون قرارات المحكمة العليا المفسرة للتعديل الأول وتعتمد على بعضها البعض. لنفترض أنه عند حضور مؤتمر للقضاة الدستوريين من أنحاء العالم يصبح القضاة الأمريكيون واعين فقط بمدى خروجهم عن الخط بالنسبة للمبدأ السائد فى الدول الأخرى. ربما يكتشفون، على سبيل المثال، أن زملاءهم القضاة الدستوريين من البلدان المختلفة اتفقوا جميعًا بالفعل، بعد رجوعهم إلى قرارات بعضهم البعض، على أن خطاب الكراهية يمثل استثناءً للحق الدستورى الليبرالى الخاص بحرية التعبير ولا ينبغى السماح به.

لنفترض كذلك أن قضية التعديل الأول التالية أمام المحكمة العليا الأمريكية تشمل خطاب الكراهية. فى رأى المحكمة، يناقش القضاة صراحةً الاتجاهات السائدة فى الفقه الدستورى العالمى ويعلنون أنهم بموجب السوابق الدستورية الأمريكية قرروا الاستمرار فى السماح بخطاب الكراهية باعتباره ملازمًا ضروريًا، وإن كان يدعو للأسى، لحرية التعبير. وقد يبررون قرارهم على أساس أنهم قضاة أمريكيون ملتزمون بتراث قانونى وسياسى مميز. وبديل ذلك هو أنه يمكنهم إعلان أن المسار التاريخى والثقافى الأمريكى كان مميزًا بما يكفى عن مسار الدول الأخرى لكى يضمن فهمًا مختلفًا لما يجب أن تعنيه حرية التعبير. أو قد يستعينون بالنص المحدد من الدستور الأمريكى باعتباره معارضًا لنصوص الدساتير الأخرى.

أىٌّ من تلك الخيارات سيكون تباعدًا مدروسًا، أى أنه قرار متعمد سعيًا للوصول إلى سبيل شاذ على نحو واضح فى مواجهة النزعات العالمية فى الاتجاه الآخر. ومن

الممكن بالقدر نفسه تخيل المشرعين أو المنظمين وهم يجرى إعلامهم بالتباعد بين قوانينهم أو أحكامهم وقوانين أو أحكام عدد من البلدان الأخرى، وبالرغم من ذلك ينتهى بهم الحال وقد قدروا اختلافاتهم وحافظوا عليها على أسس تاريخية أو ثقافية أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو دينية أية أسس قومية مميزة أخرى. والمهم هو أن القوى نفسها التى تدفع نحو التقارب ـ قوى التصدى التنظيمى، والمساعدة الفنية، والمعلومات التى جرى استخلاصها، والقانون الناعم ـ يمكن كذلك أن تؤدى إلى تباعد مدروس. فهى تسمح لأية مجموعة فرعية من المسئولين القوميين، بالأحرى سلطات الحكومة القومية الثلاث كلها، بأن تقرر عمداً تأكيد اختلافها.

تحسين الامتثال:

بالإضافة إلى تعزيز تلاقى القوانين والقواعد التنظيمية القومية، تحسِّن الشبكات الحكومية كذلك الامتثال للقانون الدولى. بل إن الشبكات الحكومية الرأسية توجد فى المقام الأول من أجل ذلك الغرض، وهو استخدام العلاقات الشخصية لتسخير قوة المؤسسات الحكومية القومية لخدمة المؤسسات المتعدية للقوميات المناظرة. وتقوِّى هذه المقاربة الامتثال بدعم جهود تنفيذ القانون بالسلطة القسرية الحقيقية ـ على الأقل بالقدر الذى تمارسها به المحكمة أو الوكالة التنظيمية المحلية. والطريقة الثانية لتقوية الامتثال هى تحسين قدرة الحكومة على الامتثال حيثما تكون الروح مستعدة لكن البنية التحتية ضعيفة. وهنا يؤدى التدريب والمساعدة الفنية اللذين يتم توفيرهما من خلال الشبكات الحكومية الأفقية مهمة مزدوجة، حيث لا تجعل المنظمين الأجانب شركاء أفضل لتنفيذ القوانين القومية فحسب، بل كذلك قادرين بشكل أفضل على الوفاء بالتزاماتهم الدولية[٥٢].

تنفيذ القوانين: تسخير قوة المؤسسات الحكومية القومية:

فى معرض وصف مجموعة العشرين ومدحها، يقول وزير المالية الكندى پول مارتن:

لأن مجموعة العشرين تجمع وزراء المالية ومحافظى البنوك المركزية، فهى تعكس القدرات المالية والنقدية للحكومات القومية وواقع الاقتصادات القومية. ويوفر هذا حلقة عملية بين أهداف التنمية الدولية والمؤسسات القومية المهمة لتحقيقها فى الواقع[٥٣].

وهو يقارن مجموعة العشرين بالمؤسسات المالية الدولية العامة، كصندوق النقد الدولى والبنك الدولى، مشيراً إلى أنها "تظل فى قلب التنمية والاستقرار الاقتصاديين العالميين"[٥٤]. وبالرغم من ذلك:

من المهم الاعتراف بالحدود الطبيعية لما يمكن تحقيقه من خلال المؤسسات الدولية التى تعمل بمفردها. فصندوق النقد الدولى، على سبيل المثال، يمكنه التوصية بالسياسات. وهو يعرض المساعدة المالية كحافز لجعل الحكومات تقبل مشورته. كما يمنع دعمه المالى إذا لم يؤخذ بمشورته. لكن الحكومات القومية هى التى تمارس الحق السيادى فى تنفيذ تلك السياسات، وهى التى يجب أن تكون مسئولة أمام شعوبها عن النتائج[٥٥].

كان المبدأ نفسه معمولاً به عند بناء النظام القانونى للاتحاد الأوروبى، بالرغم من أنه لم يُعترَف به صراحةً قط. فقد خُوِّلت محكمة العدل الأوروبية سلطة اتخاذ القرارات

بشأن القانون الأوروبى، بما فى ذلك القرارات المتعلقة بتوزيع السلطات بين مؤسسات الاتحاد الأوروبى، وبين الاتحاد الأوروبى والمؤسسات القومية، وبشأن حقوق الأفراد مقابل حكوماتهم فى أمور تدخل ضمن اختصاص الاتحاد الأوروبى، لكن محكمة العدل الأوروبية لم تكن لها قوة تنفيذ قوانين مباشرة. فقد كان الأمر يعود إلى المحاكم القومية، التى احتفظت بالحق السيادى الفعلى لتنفيذ قرارات محكمة العدل الأوروبية.

المثال الثالث لتسخير السلطة الحكومية القومية هو الجهود المنسقة للبرلمانيين القومية للموافقة على التشريع الذى يشجع حماية البيئة أو حقوق الإنسان، على النحو الذى جاء فى الفصل الثالث. فتبنى الاتفاقيات الدولية أو تطور القانون الدولى العرفى بشأن البيئة أو حقوق الإنسان ينطوى على عملية تنفيذ من خطوتين. فلا بد أولاً من تصديق البرلمانات القومية على المعاهدات التى أبرمتها سلطاتها التنفيذية. وبعد ذلك يجب أن تقرر ما إذا كانت ستوافق على التشريع التنفيذى المحدد أم لا؛ وهو غالبًا ما لا تفعله. وفى المقابل، فحيثما تنجح الشبكات التشريعية المتعدية للحكومات فى تنسيق العمل، تكون النتيجة هى فيض من القوانين القومية المشابهة التى تكون قابلة للتنفيذ بشكل آلى.

فى كل هذه الأمثلة، اللاعبون الأساسيون هم المسئولون الحكوميون القوميون الذين يمارسون المجموعة نفسها من السلطات القسرية والإقناعية بالنيابة عن القرارات المتعدية للقوميات التى يتخذونها محليًا. فهم يمكنهم الإجبار أو التملق أو فرض الغرامات أو فرض النظام أو التنظيم أو التشريع أو التفاوض أو البطش أو أية أساليب أخرى تحقق النتائج فى إطار النظام السياسى. وهم لا يخضعون للإجبار على المستوى المتعدى للحكومات؛ بل على العكس من ذلك، من المرجح أن ينظروا إلى أنفسهم باعتبارهم يختارون مسارًا بعينه للعمل بحرية وبشكل متعمد. إلا أن تقرير

تبنى ميثاقٍ بعينه لأفضل الممارسات، أو تنسيق السياسة بطريقة معينة، أو قبول قرار المحكمة المتعدية للقوميات، أو حتى مجرد ما يبدو أنه إجماع دولى ناشئ على قضية بعينها، مهما كانت الأسباب، فهم ينفذون ذلك القرار فى حدود سلطتهم المحلية.

بنـــاء القدرة:

بناء القدرة الأساسية للحكم فى البلدان التى غالبًا ما تفتقر إلى الأشخاص المؤهلين والموارد البشرية بما يكفى للموافقة على القوانين وتنفيذها وتطبيقها بكفاءة هو فى حد ذاته نتيجة مهمة وقيمة للشبكات الحكومية. وتشارك الشبكات التنظيمية والقضائية والتشريعية جميعها فى بناء القدرة بشكل مباشر من خلال برامج التدريب والمساعدات الفنية، وبشكل غير مباشر من خلال توفيرها للمعلومات والحلول السياسية المنسقة والدعم الأخلاقى لأعضائها. والواقع أن الشبكات الحكومية تنقل لأعضائها فى كل مكان رسالة مفادها أن رئيس المحكمة العليا فى زيمبابوى قد فهم حين كان محاصراً أنك "لست وحدك".

من الواضح أن بناء قدرة الحوكمة المحلية تحسِّن احتمال الامتثال للقانون المحلى. ومن المرجح أن يكون لها أثر مساو على احتمالات الامتثال للقانون الدولى. وقد وضع إبرام وأنطونيا تشيز "نظرية إدارية" خاصة بالامتثال للقوانين الدولية تحدد مشكلات عدم الامتثال على أنها فى عدم القدرة الامتثال بقدر ما هى عدم الإرادة(٥٦). وهما يرفضان نموذج "القانون الجنائى" الخاص بالنظام الدولى القائم على تهديد العقوبات الخارجية، حيث يصران بدلاً من ذلك على أن الجهات الفاعلة فى النظام الدولى لديها "ميل إلى الامتثال"(٥٧). وبذلك فإن مهمة تعظيم الامتثال لمجموعة بعينها من القوانين الدولية هى مهمة تتصل بالإدارة أكثر منها بتنفيذ القوانين، وهو ما يضمن أن الأطراف

جميعًا يعرفون ما هو متوقع منهم، وأن لديهم القدرة على الامتثال، وأنهم يتلقون المساعدة الضرورية.

يقول إبرام وأنطونيا تشيز إن غياب القدرة مشكلة خاصة تتعلق بالامتثال للأنظمة التنظيمية الدولية المعقدة، التى لا تطلب من الدول الامتناع فقط عن أعمال بعينها - كإطلاق النار على السفن فى أعالى البحار أو إيذاء دبلوماسيى الدول الأخرى - بل اتخاذ خطوات إيجابية للحد من إنتاج الأوزون أو مستويات الكربون، وتحسين المعايير الصحية، والحد من التعريفة الجمركية أو الفساد أو الصيد الجائر. وتتطلب هذه الجهود كلاً من الموارد الإدارية والمعلومات - وهو على وجه التحديد ما ينقص حكومات كثيرة وما يمكن للشبكات الحكومية المساعدة فى تقديمه. بل إنه كما يذكرنا راوستيالا، تفترض النظرية الإدارية أن "عملية إدارة الامتثال الناجحة تعاونية وتفاعلية بشكل واضح"، وتلك هى كذلك الملامح التى تميز الشبكات الحكومية[٥٨].

يستعرض راوستيالا العديد من النظريات الحالية الخاصة بسبب امتثال الدول أو عدم امتثالها للقانون الدولى - نظريات عن دور العملية القانونية المتعدية للقوميات ومشروعية الأعراف أو القوانين الدولية - ويجد أنها تتنبأ كذلك بدور إيجابى للشبكات الحكومية فى تحسين الامتثا.[٥٩]. وعلاوة على ذلك، فإنه "من خلال تيسير تصدير الأفكار والتكنولوجيات والإجراءات"، تساعد الشبكات الحكومية على نشر "القوى التعاونية التى لا يحكمها القانون" التى تقنع الدول أنه من مصلحتها الامتثال لنظام قانونى بعينه[٦٠]. وبصورة عامة، فإنه من خلال تسخير السلطة الصلبة وبناء قدرة الامتثال ونشر الأفكار والتكنولوجيا فى أنحاء العالم، من المرجح أن تقوى الشبكات الحكومية حكم القانون الدولى بطرق طالما كانت مطلوبة ومتوقعة من المؤسسات الدولية التقليدية.

تحسـين التعاون:

كى نفـهم الأثر الكامل للشبكات الحكوميـة، من الضـرورى فهم الطريقة التى تـغير بها ثورة المعلومات طبيعة الحكومة فى الداخل والمشكلات التى تواجـهها الحكومة فى الخارج. وكوهان وناى من الحكمة والصـواب لأن يحذرانا من افتـراض أن السلطة التقليدية القائمة على الموارد لم تعد تهم؛ فقد خلقت هذه التكنولوجيا عالمًا رائعًا جديدًا سوف يعمل طبقًا لسياسة رائعة جديدة[٦١]. وبالرغم من ذلك، وبطريقة شديدة العمق، يغير توافر المعلومات ورخص تكلفتها الطريقة التى تعمل بها الحكومة: نـوع السلطة التى تملكها والطريقة التى تمارس بها السلطة.

وبدلاً من تقرير الطريقة التى ينبغى أن يتصرف بها الأفراد، وإصدار الأوامر إليهم للتصرف بهذه الطريقة، ثم مراقبة ما إذا كانوا يمتثلون أم لا، تتعلم الحكومات كيف توفر معلومات قيمة وموثوق بها تسمح للأفراد بتنظيم أنفسهم داخل إطار أساسى من المعايير. ويوضح چياندومينيكو مايون، الذى كان رائدا فى طرحه لمفهوم الاتحاد الأوروبى باعتباره "دولة تنظيمية"[٦٢]، أنه بينما يعتمد التنظيم على مجموعة من تكنيكات القيادة والسيطرة كالأوامر والنواهى[٦٣]، يحاول التنظيم بالمعلومات "تغيير السلوك بشكل غير مباشر، إما بتغيير بنية حوافز الجهات الفاعلة السياسية المختلفة أو بمد الجهات الفاعلة نفسها بالمعلومات المناسبة"[٦٤]. ويمكن أن تغير إمكانية الحصول على المعلومات الموثوق بها الحسابات والاختيارات التى تقوم بها الجهات الفاعلة.

التنظيم بالمعلومات هو الحكم بالسلطة الناعمة. وبتغيير المعلومات المتاحة للآخرين يمكنك إقناعهم بأنهم يريدون ما تريده أنت ـ وهو تعريف السلطة الناعمة نفسه. ومع ذلك يتفق مايون مع كوهان على أن المهم هو الحصول على المعلومات الموثوق بها. وبذلك يتحول دور الدولة الجوهرى من المنفِّذ إلى المزوِّد بالمعلومات المتاحة والضامن لجودتها.

وفى المجال الدولى، حيث يجب أن يكون الحكم حوكمة على وجه الدقة بسبب غياب أية سلطة مركزية تمارس سلطة القيادة والسيطرة، يكون التنظيم بالمعلومات واعداً إلى حد كبير. فهو يعرض الاحتمال الفورى لممارسة السلطة الفعالة دون التراتب وأقصى قدر من التنوع داخل إطار التوحد الأساسى. وإذا أمكن للحكومات توفير المعلومات لمساعدة الأفراد على تنظيم أنفسهم، فحينئذ لا يمكن للشبكات الحكومية جمع المعلومات التى يتم توفيرها والمشاركة فيها فحسب، بل كذلك الحلول التى جرى تبنيها. ذلك أن الشبكة توفر المعلومات وتضمن جودتها، ربما من خلال الأمانة أو وكالة المعلومات التى تيسر جمع المعلومات ونقلها على امتداد الشبكة.

أحد الأسباب الرئيسية لقيام الحكومات بتجريب التنظيم بالمعلومات على المستوى المحلى هو تصورها أن المشكلات والسياقات تتغير على نحو أسرع مما يمكن للسلطات المركزية التجاوب معه. كما أنها تسعى إلى تمكين مشاركة المواطنين فى معالجة القضايا التى تتطلب تنظيماً من نوع ما، وإن لم يكن بالضرورة قواعد قانونية رسمية. والتعاون عبر الحدود بشأن عدد هائل من القضايا القديمة والجديدة فى العقود المقبلة سيكون عليه كذلك معالجة الظروف المتغيرة بسرعة ومجموعة مدهشة من السياقات، وكذلك الحاجة لمشاركة المواطنين الفعالة فى أكبر عدد ممكن من بلدان العالم. وسوف يعزز توافر الشبكات الحكومية إمكانية ذلك التعاون ونوعيته.

التنظيم بالمعلومات فكرة تزداد شيوعاً فى أنظمة سياسية مختلفة كثيرة فى وقت واحد. ويبحث هذا القسم نماذج من الاتحاد الأوروبى والنافتا والأمم المتحدة. ويشمل مثال الاتحاد الأوروبى شبكات تنظيمية أفقية ووكالات معلومات متعدية للقوميات. ويعرض مثال النافتا شبكة رأسية تعمل من خلال توفير المعلومات. ويشرك مثال الأمم المتحدة شركات خاصة فى منتدى التعلم الجماعى.

وكالات المعلومات الأوروبية:

داخل الاتحاد الأوروبي، التحول من التنظيم المباشر إلى التنظيم بالمعلومات جزء من "التفكير الجذري الخاص بالطريقة التي يتم بها تطوير المعايير وتطبيقها"(٦٥). بل إنه كان على مفوضية الاتحاد الأوروبي الاعتراف بأن نموذج التنظيم المباشر باعتباره "تطوير المعايير بواسطة المشرعين الذي يعقبه التطبيق بواسطة الإداريين أو القضاة" غير مناسب في مواجهة قضايا السياسة العامة غير المؤكدة والمعقدة، وخاصةً تلك التي تنطوي على تنظيم المخاطر. وكان الحل هو ما يسميه الاتحاد الأوروبي "التنظيم المشترك" - اللامركزية الآنية للسلطة التنظيمية، لنقل المزيد من السلطة للمنظمين داخل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وخلق جيل جديد من الوكالات الإدارية المتخصصة على المستوى المتعدي للقوميات(٦٦).

في الفصل السابق، نوقشت هذه الوكالات في سياق الأمثلة الخاصة بالطريقة التي يمكن بها للمنظمة الدولية أن تساعد في تيسير عمل الشبكات الحكومية؛ أي من خلال توفير بنية يمكن لشبكات المسئولين القوميين العمل داخلها بأكبر قدر من الفاعلية(٦٧). ويزيد توزيع السلطة التنظيمية على المسئولين القوميين الحاجة إلى ضمان الحد الأدنى من التماثل فيما بينهم - ومن ثم قيمة الشبكة. ويمكن أن تظهر الشبكة بشكل عشوائي، لكن وجود وكالة متعدية للقوميات مكلفة بتنسيقها يقويها على نحو لا حدود له. وهكذا، وبناءً على ما ذكرته المفوضية، فقد وسعت الوكالات الثماني الجديدة التي تم خلقها على المستوى الأوروبي فيما بين عامي ١٩٩٠ و١٩٩٧ الشبكة الحكومية القائمة لتشمل شبكات الجهات الفاعلة الخاصة "بهدف إقامة 'مجتمع الآراء'"(٦٨). وأدى خلق هذه الشبكات الأكثر اتساعًا إلى "شراكة أكثر اتساعًا في السياسات موضوع النقاش" وحققت بالتالي "امتثالاً أفضل، حتى عندما تكون القوانين المفصلة غير ملزمة"(٦٩).

كيف إذن يتصل هذا النشاط بالتنظيم بالمعلومات؟ لضمان أن الوكالات الأوروبية لا تستولى على قدر أكبر من اللازم من الطاقة من مثيلاتها القومية "تكون طاقاتها محدودة ودورها الأساسى هو جمع البيانات وتوفير المعلومات"(٧٠). وجمع المعلومات ونشرها هو بدوره القوة التى تحرك الشبكات وتساعد على ضمان درجة من الفهم المشترك وتماثل التفسير"(٧١).

الارتباط بالمصداقية هنا أمر لافت للانتباه. فلكى تكون الوكالات الأوروبية فعالة فلا بد أن تتسم بالمصداقية، وهى سمة يمكنها حمايتها فقط بأن تكون مستقلة بقدر الإمكان وبالسعى للقيام بدور المنسق والوسيط الأمين بين السلطات القومية. وفى الوقت نفسه لا بد للسلطات القومية من ترسيخ المصداقية باعتبارها منظّمة مستقلة مع جماهيرها. ويعنى هذا تدفقًا محتملاً ثلاثى الشُّعَب للمعلومات: بين أعضاء شبكة حكومية بعينها بتيسير من وكالة المعلومات، ومن الشبكة الحكومية لأعلى فى اتجاه متخذى القرار على المستوى الأوربى، ولأسفل إلى الأعضاء المهتمين من الجماهير القومية(٧٢).

لجنة التعاون البيئى بالنافتا:

بما أن المصداقية تقوم على الخبرة، فهى كذلك تقوضها مطالب العزل والانعزال عن الجمهور الأكثر اتساعًا. وهذا هو لغز القانون الإدارى الدائم: كيف نؤكد الحكم المستقل والبحث الملائم للهموم السياسية المشروعة. ويؤكد مايون ودى أووس، وهما يعالجان هذه المشكلة فى سياق الوكالات الأوروبية، ضرورة "دمج حكم الخبراء والحكم الاجتماعى فى العملية التنظيمية كلها"(٧٣). وتوافق مفوضية الاتحاد الأوروبى مؤكدة على أهمية إدخال أوسع مجال ممكن من أصحاب المصلحة فى العملية، بمن فى ذلك الضعفاء وغير المنظمين(٧٤).

بدأت النافتا، وهى تعبر المحيط، آلية جديدة لحل النزاعات تقوم بالكامل على مفهوم تعبئة الجمهور من خلال تزويده بالمعلومات. وهذه هى المهمة الواضحة للجنة التعاون البيئى التى أُنشئت بموجب اتفاقية أمريكا الشمالية للتعاون البيئى (وهى اتفاقية جانبية للنافتا)[٧٥]. وبموجب شروط هذه الاتفاقية، منحت كندا والولايات المتحدة والمكسيك الأطراف الخاصة، وتشمل المنظمات غير الحكومية، سلطة التقدم بشكاوى إلى لجنة التعاون البيئى ضد إحدى الدول الثلاث لعدم تنفيذها قوانين البيئة[٧٦]. وتقرر أمانة لجنة التعاون البيئى ما إذا كانت الشكوى على قدر كاف من المصداقية لتبرير إعداد "سجل حقائق" أم لا. وإذا قررت الأمانة أنها كذلك، فلا بد لوزراء البيئة بالدول الثلاث (المعروفون بشكل جماعى بـ"المجلس") التصويت على ما إذا كان إجراءات الدعوى ستستمر أم لا[٧٧].

إذا صوَّت هؤلاء الوزراء بالتصريح بإعداد سجل الحقائق، فلن يمكن للأمانة الحصول على المعلومات من كل من المدعين والدولة المدعى عليها فيما يتعلق بالاتهامات فحسب، بل يمكنها كذلك تكوين السجل بالحصول على المعلومات من خبراء خارجيين بشأن قوة الادعاءات وطبيعتها[٧٨]. ولا يمكن للأمانة أو المجلس التوصل إلى نتيجة قانونية فيما يتعلق بما إذا كانت الدولة المدعى عليها لا تطبق قوانينها البيئية أم لا؛ ومع ذلك لا بد أن يصوِّت المجلس على ما إذا كان سيقبل سجل الحقائق ويعلنه أم لا[٧٩]. ويدعو إعلانه إلى مشاركة علنية متزايدة فى عملية تنفيذ القوانين؛ ويصبح السجل ومعه الوثائق الداعمة العديدة سلاحًا قويًا للمنظمات غير الحكومية فى تعبئة الرأى العام المحلى لمصلحة التنفيذ المحلى الأقوى للقوانين[٨٠].

هذه العملية من الحداثة بحيث لا يزال من غير الواضح مدى جودة عملها؛ ويسعى العديد من المنظمات غير الحكومية إلى نموذج أكثر تقليدية لفرض القوانين "له أسنان". وهذا التفضيل يفترض أن التنفيذ القسرى مازال يعمل بشكل أفضل ما يكون، وفى

هذه الحالة يمكن لنموذج حل النزاعات المقصور على توفير المعلومات أن يكون صورة باهتة للأصل فحسب. ومع ذلك فإذا كان المسئولون ينظمون بالمعلومات بشكل كبير، فحينئذ سيكون المهم هو نشر المعلومات لأكبر عدد ممكن من الأطراف ذات الصلة عندما تنشأ النزاعات. وينبغي أن تتم التغذية الاسترجاعية للمعلومات فى هذه العملية السياسية بالطرق التى تغير حوافز الأطراف غير الشاكية.

الأثر العالمى للأمم المتحدة:

ما زال تحول الاتحاد الأوروبى إلى التنظيم بالشبكة وبالمعلومات وعملية حل النزاعات الخاصة باتفاقية أمريكا الشمالية للتعاون البيئى يعملان على أساس نموذج ثابت. وما زال كلاهما يفترض أن المعلومات التى يتم توفيرها بالفعل من خلال إحدى وكالات الاتحاد الأوروبى أو أمانة لجنة التعاون البيئى تُجمَع فى إحدى النقاط بواسطة طرف غير ذى مصلحة، ثم تقدَّم إلى أطراف ذات مصلحة فى نقطة ثانية. ولا يسمح هذا النموذج بإمكانية أن تكون الأطراف المنظَّمة نفسها المصدر الأكثر قيمة للمعلومات وأن تظل المعلومات الأكثر قيمة فى التغير فى مواجهة المشكلات المتغيرة والحلول التجريبية[٨١].

تلمِّح لجنة مفوضية الأمم المتحدة إلى هذه الإمكانية بتحديد قضايا رئيسية عديد لأخذها فى الحسبان عند تصميم الترتيبات المؤسسية وإعادة تشكيلها. أولى هذه القضايا هى "أهمية الانعكاسية أو الشك المستمر فى الافتراضات والتقييمات، إلخ"[٨٢]. والثانية هى "ضرورة تحقيق مقاربة سياقية للعملية التنظيمية"[٨٣]. والثالثة هى "فائدة رؤية العملية التنظيمية باعتبارها عملية للتعلم الجماعى"[٨٤]. وكما يوضح "الكتاب الأبيض للاتحاد الأوروبى فإن "شبكات [المعلومات] المهيكلة والمفتوحة ينبغى أن

تشكل نظام تحكيم لدعم وضع سياسات الاتحاد الأوروبى"[٨٥]. وشبكات المعلومات هذه مرنة وتستجيب للظروف المتغيرة. بل إن المفوضية نفسها هى التى تنشر المعلومات التى توفرها تلك الشبكات.

مفهوم التنظيم باعتباره عملية شديدة المرونة للتعلم الجماعى من خلال الحوار هو على وجه الدقة ما يحرك سعى الأمم المتحدة الجديد لتحسين سلوك الشركات فى أنحاء العالم من خلال الشراكة مع وكالات الأمم المتحدة ومسئوليها. ويجمع الاتفاق العالمى الشركات بمنظمات الأمم المتحدة ومنظمات العمل الدولية والمنظمات غير الحكومية وغيرها من الأطراف لتعزيز الشراكات وبناء "سوق عالمية أشمل وأكثر مساواة"[٨٦]. وهى تهدف، حسبما يقول الأمين العام كوفى أنان، إلى الإسهام فى ظهور "'القيم والمبادئ المشتركة التى تعطى السمة الإنسانية للسوق العالمية"[٨٧].

إلا أن الأمر المثير للدهشة هو أن الاتفاق الدولى لا يحاول طرح ميثاق سلوك ومراقبة امتثال الشركات. بل على العكس من ذلك، ليس الاتفاق نفسه اتفاقية للالتزام بأى شىء، بل هو لمجرد تقديم المعلومات. وطبقًا لما يقوله أحد مهندسى الاتفاق العالمى فإن "لب نموذج التغيير الخاص به هو منتدى التعلم. فالشركات تقدم دراسات حالة لما فعلته لترجمة التزامها بمبادئ الاتفاق العالمى إلى ممارسات شركات ملموسة. ويخلق هذا حوارًا بين المشاركين فى الاتفاق العالمى من كل القطاعات ـ الولايات المتحدة والعمال ومنظمات المجتمع المدنى"[٨٨] .

من المفترض أن يولِّد الحوار بدوره "تعريفات تقوم على الإجماع لما يشكل الممارسات الجيدة أكثر اتساعًا مما يمكن أن يحقق أىٌ من الأطراف من خلال الإعلانات الأحادية"[٨٩]. وبعد ذلك تُتاح الممارسة التى جرى تحديدها، إلى جانب دراسات الحالة التوضيحية، لأعضاء الاتفاق العالمى ولجمهور أعرض من خلال "بنك التعلم الإلكترونى"[٩٠].

إذا عمل الاتفاق الدولي بالشكل المقصود منه فسوف يكون نموذجًا للتعلم الجماعي الفعلي. "الأمل والتوقع هو أنه من خلال قوة الحوار والشفافية والدفاع والمنافسة، سوف تساعد الممارسات الجيدة في طرد الممارسات السيئة"(٩١). والافتراض العميق هنا هو أن التزويد البسيط بالمعلومات سوف يحفز عملية على قدر كبير من الديناميكية. إنها الحوكمة بالحوار. ذلك أنه سوف يستدعي إرسالُ المعلومات ردًا، إما من شركة أخرى أو من إحدى المنظمات غير الحكومية؛ وحينئذ قد يسعى المتحدث الأصلي إلى تبرير نفسه، بجعل نفسه قابلاً للإقناع من خلال السعي للإقناع؛ وحينئذ سوف ينتج الجهد الذي تبذله أطراف متعددة لبيان القيمة النسبية لممارساتها المعيَّنة منافسة صحية وأفكارًا جديدة نافعة.

يفترض هذا النموذج كذلك أن بعض الممارسات هي، في واقع الأمر، أفضل من غيرها من ناحية محاولة تحقيق الربح والتصرف طبقًا للأهداف والقيم الجماعية. وتقوم فكرة التعلم بشكل فعلي على الاعتقاد بأن هذه الأهداف المتضاربة في كثير من الأحيان يمكن التوفيق بينها بطرق مبتكرة عندما يدعمها التزام صادق بالمحاولة. والافتراضات الأساسية الأخرى مبتذلة لكنها صحيحة: تلك العقول المتعددة أفضل من عقل واحد وهذه التجربة هي أفضل مُعَلِّم. واعتماداً على تلك المعتقدات والافتراضات، يكون الأمل هو أن توفير المعلومات وإخضاعها للنقاش والتشاور والحوار سوف يسفر عن دروس وحلول جديدة.

أخيرًا: يلغي مفهوم "منتدى التعلم" التراتب في عملية التعلم. فهو نقيض فكرة نقل الخبراء معرفتهم المكتسبة والمستغلة بحرص إلى جمهور عريض، ويتجاوز بالتالي نموذج الاتحاد الأوروبي. ويتحمل كل مشارك في العملية مسئولية متساوية عن التعليم والتعلم. وفي إطار الاتفاق العالمي، أقامت الأمم المتحدة مركزًا جامعيًا لـ"تيسير" النقاش، لكن ليس في واقع الأمر لتعليم أو تنظيم مضمون المعلومات وتدفقها. وسوف يقوم المنسقون على أقصى تقدير باستخلاص الدروس التي يولدها المشاركون.

إذا فُهمت هذه العملية بالكامل على أنها بديل لتنظيم القيادة والسيطرة التقليدى، فحينئذ يكون الأمر الأكثر إثارة للدهشة هو الاختفاء أو الزوال التام للسلطة الحكومية. فالحكومة لا تضع القوانين أو تراقب تنفيذها؛ وهى لا تعلِّم ولا تتعلم. وما تفعله هو إيجاد الشبكة، وإنشاء منتدى الحوار والتعلم الجمعى وتحريكه. ثم تتراجع وتترك العملية تمضى.

***

فى هذه الحالات كلها - حين تمكِّن وكالات المعلومات جماعات الضغط السياسى بمدها بالمعلومات، منتدى التعلم - يقيم التنظيم من خلال المعلومات علاقة مختلفة جداً بين المنظِّم والمنظَّم، وهى علاقة تيسير أكثر منها علاقة قيادة. وعلى سبيل المثال فإنه من خلال "وضع المعايير القياسية" و"وضع قواعد أفضل الممارسات"، يمكن للمنظِّمين خلق "البنية التحتية للتعلم اللامركزى"[٩٢]. ويقول دورف وسابل إن وضع المعايير القياسية "يؤدى إلى اكتشاف الأهداف غير المشكوك فيها ويشير إلى المبادئ المرشدة والأنواع ذات الصلة من وسائل الحصول عليها"[٩٣].

لا تتسم أفضل الممارسات بالثبات؛ بل إنها تخضع لتحسين مستمر من خلال التجريب. ونمط التحليل فى هذا الحالة شديد البراجماتية، وهو ما يعنى أن قبولاً تاماً لـ"انتشار النتائج غير المقصودة" و"استحالة تحديد المبادئ الأولى التى تبقى بعد السعى لتحقيقها"[٩٤]. ببساطة، نحن نتعلم من خلال العمل وننقل الدروس التى تعلمناها بالتتابع. ولا بد أن نغوص فى بيئة معلومات سريعة التغير ونتعرف على جدل دائم بين الشك الجماعى والتجربة الجامعية. وفى النهاية لا بد أن نعتمد على قدرتنا الديناميكية على التعلم وتحسين الذات.

يمكن للأفراد تنظيم أنفسهم فى شبكات أو حتى جماعات متعددة لحل مشكلات خاصة بهم وبالمجتمع الأكبر. وهذه الشبكات، أو مجموعات حل المشكلات ليست متصلة بشكل مباشر مع "الحكومة" أو "الدولة"، لكنها بالرغم من ذلك يمكن أن تجمِّع المعرفة وتراكمها، وتكوِّن قدرتها على حل المشكلات، وتضع المعايير لتنظيم سلوكها. وتزداد أهمية هذا النشاط، على وجه التحديد لأن الفصل التقليدى بين صياغة القواعد وتطبيقها يتم حله بالتكنولوجيا، وهو التطور الذى يقوِّض بدوره "أساس المعلومات المشتركة الخاص بالتجربة العملية"[٩٥]. وبدلاً من ذلك، تجتمع الجهات الفاعلة العامة والخاصة معًا لوضع طرق جديدة لـ"اتخاذ القرار فى ظل ظروف التعقيد"[٩٦].

يواجه المشاركون فى هذه الشبكات المتعددة المتوازية، المحلية والمتعدية للقوميات، سيلاً لا ينقطع من المشكلات ويحتاجون إلى سيل لا ينقطع من المعلومات عن بعضهم البعض وعن نظرائهم فى الشبكات الأخرى. وهم فى حالة "اختلال توازن تعددى دائم" يسعون إلى التغلب عليه من خلال حل المشكلات وتجميع المعلومات[٩٧]. ووظيفة الدولة هى إدارة هذه العمليات، وليس تنظيم السلوك بشكل مباشر. وهى لا بد أن تساعد على تمكين الأفراد من حل مشكلاتهم فى إطار هياكلهم التنظيمية، لتيسير الحوار التشاورى المباشر وإثرائه. ولا بد لها كذلك من وضع المعايير وآليات التنفيذ لضمان أوسع مشاركة ممكنة داخل كل شبكة متسقة مع فاعليتها[٩٨].

تضيف هذه الأفكار مجتمعةً مفهومًا جديدًا للديمقراطية، ولما يعنيه الحكم الذاتى فى واقع الأمر. وهو مفهوم أفقى للحكم يقوم على الحقيقة الإمبريقية لأنظمة الحوكمة المتنامية بسرعة التى يولِّد فيها الأفراد والجماعات والكيانات التجارية فى المجتمع المحلى والمتعدى للقوميات القواعد والمعايير والمبادئ المستعدون لأن يحيوا بها. وهو مفهوم فيه الشك والنتائج غير المقصودة حقائق حياة، وهى تلك الحقائق التى يمكن أن يواجهها الأفراد دون الاعتماد على سلطة أعلى. فهم لديهم الموارد

الضرورية داخل أنفسهم وفيما بين بعضهم البعض. ولا يحتاجون إلا إلى تمكينهم من الاعتماد عليها.

٢ - ما قد تفعله الشبكات الحكومية:

في هذا الجزء أتحول إلى عالم ما قد يكون وأتخيل عالمًا رائعًا جديدًا، أو على الأقل الأمل في مثل هذا العالم. لنفترض أن رؤساء الدول ورؤساء الوزراء والمنظمين والقضاة والمشرعين والنقاد والعلماء في كل مكان اعتنقوا مبدأ الشبكات الحكومية باعتبارها وصفة وليس وصفًا، وسعوا بجد ونشاط لخلقها واستخدامها كأدوات لحوكمة العالم. ولنفترض أن المشاركين في الشبكات القائمة بالفعل والجديدة كانوا أشد وعياً بأنفسهم إلى حد كبير بشأن دورهم في بنية النظام العالمي الأكبر.

الحث على الامتثال لمعايير الشبكات وتنفيذه:

أحد أبرز أبعاد الشبكات الحكومية الواعدة هو قدرتها على تنظيم الذات والتنشئة ودعم أعضائها. وهي موجودة حاليًا لمساعدة أعضائها - المنظمون والقضاة والمشرعون - بتوفير الحصول على المعلومات اللازمة وكشف الأفكار الجديدة، وتيسير التعاون في فرض القوانين وحل المنازعات، وتوفير منتدى لمواءمة القانون والقواعد التنظيمية. ومع ذلك فهي يمكنها أن تصبح أكثر فاعلية، إلى حد بعيد، في تنظيم نفسها ووضع "معايير الشبكات" المقصود بها تعزيز قدرة الحوكمة المحلية وكفاءتها. وبشكل خاص، يمكنها عمل الكثير لغرس ودعم معايير الأمانة والنزاهة والاستقلال والاستجابة ومساندة هؤلاء الأعضاء الذين يواجهون مقاومة داخلية في تنفيذ تلك المعايير.

الميـــل إلى التنظيم الذاتى:

للشبكات الحكومية سمات خاصة تؤدى بشكل كبير إلى التنظيم الذاتى. أولاً: هناك قنوات المعلومات، ليس بشأن التنظيم وإصدار الأحكام والتشريع فحسب، بل كذلك بشأن المنظمين والقضاة والمشرعين الخاصين الذين يشكلون عضويتها. ويعنى هذا، كما جاء فى الفصل الأول، أنهم يمكن أن يكونوا "حملة السمعة" - إذ يمكن أن يبثوا روايات خاصة بأعمال عضو بعينه وخلق سياق يكون للأمر أهميته فيه. ويقول مايون إن مصداقية كل عضو فى الشبكة يتم تحسينها؛ لأنه يجب على كل عضو حماية سمعته داخل الشبكة، ولا يمكنه القيام بذلك إلى بتمسكه بالمعايير المشتركة. ويفهم المراقبون الخارجيون كيف تعمل هذه الضغوط من أجل التكيف كإجراءات وقائية ومن ثم سوف تمنح المشترك فى الشبكة شرعية أكبر[٩٩].

وبالمثل، حدد أميتاى أڤيرام ملامح الشبكات الخاصة - للشركات والتجار الأفراد - التى تجعل للسمعة أهميتها[١٠٠]. وسوف يعرف أعضاء الشبكة ما إذا كان عضو بعينه قد تقاعس عن الالتزام بتعهداته، ويمكن أن يختاروا نقل عملهم إلى عضو آخر بالشبكة، ويمكن معاقبة العضو المتقاعس بواسطة "آلية الرقابة" المركزية، وفى الحالات المتطرفة يمكن استبعاد العضو المتقاعس من الشبكة[١٠١]. وتعتمد هذه الملامح، إلى حد ما، على غُفْلية السوق - فالمشترى يمكنه الانتقال إلى بائع آخر ما دامت السلع نفسها معروضة، ويمكن للبائع الانتقال إلى مشتر آخر ما دام النقد صالحًا. وعلاوة على ذلك، يعنى الاستبعاد من شبكة تجارية ما الحرمان من فرصة اقتصادية ما.

فى المقابل، فى الشبكات الحكومية، بالرغم من أن أعضاء الشبكة سرعان ما يعلم كل منهم بأمر سمعة الآخر فيما يتعلق بالكفاءة والجدارة بالثقة، تحمل السمعة السيئة العمل الشائن الاجتماعى والمهنى وليس أية عقوبة أخرى. وليس واضحًا، على الأقل فى شبكات المعلومات والمواءمة، كيف يمكن لعضو ما "نقل عمله" لعضو ذى سمعة أفضل.

وفى شبكات تنفيذ القانون، قد يكون بإمكان مسئول الحكومة من بلد ما أن يقرر عدم التعاون فى جهود تنفيذ القانون مع المسئولين من بلد آخر بسبب سمعتهم السيئة، لكن غالبًا ما تكون البلدان التى بها حكومات فاسدة أو غير فعالة هى الأشد حاجة إلى الدعم لجعل جهود تطبيق القانون العالمية معقولة.

من ناحية أخرى، وكما هو الحال مع الشبكة الخاصة، قد يكون ممكنًا إلى حد بعيد أن يقرر أعضاء الشبكة منع الوصول إلى معلومات مهمة جمعتها الشبكة عن أعضاء ضُبطوا وهم ينتهكون معايير الشبكة. وعلاوة على ذلك، فبما أن التعاون بشأن المشكلات المشتركة ووضع دساتير أفضل الممارسات يتم من خلال اللجان المكونة من مجموعة فرعية من أعضاء الشبكة، فيمكن أن تكون السمعة الحسنة معيارًا مهمًّا لاختيار من يعمل فى هذه اللجان. وإذا كانت "آلية الرقابة" المركزية موجودة، فى صورة هيئة معلومات، فيمكنها تعليق الخدمة المقدمة لبعض الأعضاء لانتهاكهم قواعد الشبكة.

لكن ما هى هذه القواعد؟ وكيف تنظم الشبكات الحكومية نفسها بالطرق التى تقوى النظام العالمى؟ الواقع أنه يمكنها تنظيم نفسها ليس فقط باعتبارها شبكات مكرسة لأنشطة أساسية محددة، بل كذلك، وفى الوقت نفسه، باعتبارها روابط مهنية للمنظمين والقضاة والمشرعين، بل ورؤساء الدول والوزراء الذين كرسوا أنفسهم لدعم معايير مهنتهم ومُثُلها العليا. ويمكنها تنمية مفهوم الحوكمة كمهنة تُمارس من خلال التشريع والتنظيم وتنفيذ القانون وتوفير الخدمات وحل المنازعات. وكشأن رابطة المحامين أو رابطة الأطباء، سوف تكون شبكة القضاة أو المشرعين أو المنظمين بمثابة مركز مهم للتعلم وتبادل المعلومات ومصدرًا لتعليم الأخلاق المهنية وتنفيذها.

ليس من الصعب تخيل بعض المعايير المهنية العامة التى يمكن للشبكات الحكومية تلقينها لأعضائها. كالأمانة، على سبيل المثال. ويمكن أن يتعهدوا بالالتزام بمعايير

الحكم النظيف الدولية المتفق عليها، كتلك المعروضة فى اتفاقية منع الرشوة الخاصة بمنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية التى وقع عليها وأقرها حتى الآن خمسة وثلاثين بلداً[١٠٢]. وقد يتفقون على المراقبة الحالية للمنظمات غير الحكومية كمنظمة الشفافية الدولية. وقد يكون المعيار العام الثانى هو المعاملة المتساوية للمواطنين كافة، بغض النظر عن الصلات العائلية أو المكانة الاجتماعية. أما المعيار الثالث فقد يكون مفهوم النزاهة المهنية الذى يتطلب من القضاة والمنظمين درجة من الاستقلال عن العملية السياسية ومن المشرعين الاستقلال عن الماكينات الانتخابية.

تلك نماذج مثالية عامة خاصة بالخدمة العامة فى كل البلدان فى الغالب؛ كما أن كل فرع من فروع الحكومة سوف يضع معايير مهنية محددة مكيفة حسب الموضوعات المختلفة الخاصة بمهنة إصدار الأحكام والتشريع والتنظيم، من الأوراق المالية إلى البيئة. بل إنه فى بعض الحالات تكون هذه المعايير موجودة بالفعل، كالمبادئ العامة للأمم المتحدة بشأن استقلال القضاء والمبادئ الأساسية للأمم المتحدة بشأن دور المحامين، وتراقبها لجنة المحكمين الدولية[١٠٣]. ويمكن للشبكات الحكومية الخاصة إعلان هذه المعايير باعتبارها مقاييس المهنة وتتأكد أن السمعة الخاصة بالالتزام بها، من ناحية، أو انتهاكها، من ناحية أخرى، ستكون لها عواقب حقيقية من ناحية الحرمان من فوائد العضوية أو فقدان المكانة فى شئون الشبكة. إلا أن الأفضل من ذلك، كما سيأتى فى القسم التالى، هو أن أعضاء الشبكة يمكنهم العمل لغرس هذه المعايير فى كل أعضائها من خلال عملية عامة من التنشئة المهنية.

التنشئة :

التنشئة ظاهرة معقدة ومتنوعة، وهى غنية بما يكفى لأن تستحق كونها أحد فروع علم الاجتماع. لكن التعريف العام لها يفى بالغرض هنا. فالفرد الذى تجرى تنشئته قد

تكون لديه رغبة شديدة فى شىء ما، لكنه لن يبحث عنه إذا كان ذلك يتعارض مع المعايير الاجتماعية السائدة ويؤدى إلى سوء السمعة الاجتماعية. والمقابل لذلك أن تكون التنشئة الاجتماعية من القوة بحيث تكيِّف مصالحُ الفردِ هويته بشكل مباشر. إلا أنه من المرجح فى تلك الحالات أن يكون أثرها غير مدرَك[١٠٤].

تعمل التنشئة داخل الشبكات الحكومية بعدة طرق[١٠٥]. إحدى أكثر الطرق لفتًا للانتباه هى ظاهرة الحث على الامتثال للقواعد المولدة بشكل جماعى من خلال المجموعات الصغيرة شديدة التماس.[١٠٦]. وقد عرَّف الكثير من الباحثين القانونيين هذه الظاهرة فى السياق المحلى - وأبرزهم روبرت إليكسون فى كتابه Order Without Law[١٠٧]. ومربو الأغنام وتجار الماس ومصارعو السومو يمكنهم جميعًا وضع مجموعة من المعايير الجماعية وتطبيقها خارج أية شبكة قانونية رسمية[١٠٨].

عرف مانكور أولسون منطق هذه الظاهرة بأنه جزء من منطق العمل الجماعى. فالجماعات الصغيرة مهيأة إلى حد كبير جداً للتغلب على مشكلات العمل الجماعى؛ لأنه من المرجح أن تتجاوز فوائدُ توفير المصالح الجماعية التكاليفَ، ولأنه يمكنها استخدام "الضغط الاجتماعى والحوافز الاجتماعية" للحث على الامتثال للمعايير التى تتبناها أيًّا ما كانت[١٠٩]. فأى عضو فى نادى الحدائق أو لجنة الأعمال الخيرية أو إحدى العصابات يمكن أن يكون شاهداً على نفوذ تلك القوى. وهذه الحوافز بدورها تكون أقوى ما يمكن عندما تكون انتقائية - أى عندما "يمكن استبعاد الفرد المشاكس، ودعوة الفرد المتعاون إلى مركز الدائرة الحصرية"[١١٠].

تعمل هذه الأنواع من الحوافز فى المقام الأول داخل جماعات من الصغر بما يكفى لأن يعرف أعضاؤها بعضهم بعضًا بشكل شخصى ويكون بينهم اتصال مباشر[١١١]. بل إنها تكون أقوى عندما تكون الجماعات متجانسة نسبيًّا من ناحية القيم.[١١٢] ويركز إليكسون على حجم الجماعة بشكل أقل من تركيزه على درجة التماسك، حيث يتوقع لـ"الجماعات شديدة التماسك" قدرًا أكبر من الامتثال للمعايير

والقدرة على العمل من أجل أقصى قدر من الفائدة للجماعة ككل[١١٣]. وربما يعمل أعضاء تلك الجماعات من أجل المصلحة الذاتية فحسب، حيث يرغبون فى أن يكونوا أعضاء فى الجماعة ويخشون الطرد والاستبعاد منها بسبب الانحراف، كما يتوقعون المدح والثناء بسبب الامتثال. وفى المقابل، وكما توقعت نظرية التنشئة الخاصة بالتيار العام، يمكن للأعضاء استيعاب معايير الجماعة[١١٤].

"الكثير من الشبكات الحكومية الدولية ذات سمات وصفية تُعَرَّف بأنها المفتاح إلى تضامن الجماعة: التفاعل المتكرر والمستمر، والقيم المشتركة، وفرص العقوبات والمكافآت غير الرسمية"[١١٥]. وهى بذلك لديها القدرة على خلق "النظام بدون القانون الدولى" كما يقول تيموثى ور[١١٦]. ويؤكد الكثير من أعضاء الشبكات، الذين يعبرون عن أفكارهم بوعى بذواتهم فى اجتماعاتهم مع زملائهم المسئولين الحكوميين عبر الحدود، أهمية العلاقات الشخصية وبناء الثقة والإحساس بالمشروع المشترك، وكذلك الوعى بأنشطة بعضهم وقيمة الاجتماعات المنتظمة.

تعمل لجنة بازل، كأوضح ما يكون بهذه الطريقة، حيث تتعمد الإبقاء على عضويتها صغيرة وانتقائية. ورجال البنوك المركزية الذين خلقوها حددوا إرسال الأعضاء لما لا يزيد على ممثلين لكل منهم - رجل بنك مركزى يتمتع بمسئوليات الصرف الأجنبى ومشرف أعمال مصرفية مناسب آخر[١١٧]. ولديهم معتقدات شديدة التجانس بشأن الحاجة إلى الاستقرار فى العالم وكيفية الحفاظ عليه. وهم يجتمعون أربع مرات فى العام فى بازل. وليس لديهم وسيلة لجعل اتفاقياتهم ملزمة بأكثر من المراقبة المتبادلة وضغط الأقران، وهو ما يمارسونه بحرية[١١٨].

الشبكات الأخرى إما صغيرة بما يكفى للعمل بهذه الطريقة أو تحتوى داخلها على جماعات فرعية. فعلى سبيل المثال، عضوية المنظمة الدولية لهيئات سوق المال مفتوحة. إلا أنها تتخذ قرارات أساسية من خلال لجنة الرئيس واللجنة التنفيذية، التى تتكون من تسعة عشر عضواً فقط[١١٩]. ومن ناحية أخرى، تقيد لجنة بازل بشدة

العضوية الكاملة، ولا تدعو سوى رجال البنوك المركزية غير الأعضاء من البلدان الأخرى للمشاركة فى المشاورات الجماعية من خلال المؤتمرات الأكبر التى تُعقد كل عامين والاتصالات المستمرة[١٢٠]. والجماعات من قبيل مجموعة العشرين، التى كان عدد أعضائها يتراوح بين ٢٢ و٣٤ قبل تخفيضه مرة أخرى إلى ٢٠، صغيرة كذلك بما يكفى لتنشئة أعضائها إذا التقوا بانتظام وعلى أساس مهيكل.

العضوية الانتقائية:

يعتمد كل من الشبكات التجارية والجماعات الصغيرة على قوة الحصرية كطريقة لفرض الامتثال لمعاييرها ذاتية التوليد. ويشير أفيرام إلى أن "الاستبعاد من الشبكة يمكن أن يؤدى إلى الاستبعاد من خط العمل بالكامل؛ وهذه عقوبة شديدة جداً، تنافس عقوبة الحكومة فى الفاعلية"[١٢١]. إلا أنه يشير كذلك إلى أن التعليق قد يكون أكثر فاعلية من الاستبعاد، حيث يتحاشى وضعاً يستنتج فيه الطرف المستبعد أنه لم يعد هناك ما يخسره[١٢٢]. وبالمثل، فإن الأدبيات الخاصة بالتنشئة من خلال الجماعات الصغيرة، كما أشرنا للتو، تؤكد قيم الانتقائية، حيث تسمح بـ"بطرد واستبعاد" العضو المتقاعس عن الامتثال.

من المرجح أن يكون الاستبعاد وحتى التعليق من هذا النوع أقل فاعلية فى الشبكات الحكومية، لسبب بسيط وهو أن ممثلى البلدان المختلفة يترددون بالفعل فى انتقاد بعضهم بعضاً. وأمثلة هذه الظاهرة عديدة فى المؤسسات الدولية؛ وهى على وجه التحديد السبب فى أنه من الصعب تعبئة مؤسسة دولية لإدانة أفعال عضو ما. فمبادئ احترام السيادة، وعش ودع الآخرين يعيشون، والمعاملة بالمثل، تتعارض جميعها مع الانتقاد والعقوبة. بل إن الدول تتردد فى رفع الدعاوى القضائية ضد بعضها البعض فى أى منبر قانونى دولى أقيم بشكل صريح لسماع المنازعات بين الدول وحلها[١٢٣].

وجزء من أهمية الشبكات الحكومية هو الابتعاد عن الشكليات والمجاملات الخاصة بالدبلوماسية التقليدية والاتجاه نحو الاعتراف بالمصالح والمعايير المهنية المشتركة. وحتى فى هذه الحالة يكون من الصعب تخيل جماعة من المنظمين أو القضاة أو المشرعين تطرد أحد أعضائها وهى مبتهجة بسبب الفساد أو التحيز أو مجرد عدم الكفاءة.

الإستراتيجية الواعدة بشكل أكبر هى الاعتراف بأن الشبكات الحكومية يمكن أن تكون مصادر لمكانة أعضائها، وهو ما يعنى أنه يمكن حث الأعضاء المحتملين على تنظيم سلوكهم من خلال توقع الضم. ذلك أن سلطة التحكم فى قبول العضوية فى أى نظام أو "ناد" معيَّن سلاح قوى. وتواجه الدول التى قد تنضم إلى الاتحاد الأوروبى، على سبيل المثال، قائمة طويلة من الطلبات تشمل أنواعًا معينة من تنظيم الأسواق، أو تحريرها من القيود، وأنظمة حماية حقوق الإنسان، بما فى ذلك حماية الأقليات العرقية. وتفرض منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية وحلف الناتو والمجلس الأوروبى ومنظمة الوحدة الإفريقية ومنظمة الدول الأمريكية جميعها شروط عضوية شديدة الصرامة. بل اشترط الكومنولث أنه لا بد للكاميرون من الامتثال لمعايير حقوق الإنسان كشرط من شروط العضوية، حيث يمثل "القبول فى الكومنولث" شكلاً من "الإقرار الضمنى" للحكومة[١٢٤].

يقول إبرام وأنطونيا تشيز إن الحكومات تسعى إلى الانضمام إلى الأنظمة التنظيمية الدولية التى تفرض قيوداً حقيقية على حرية الحرية باعتبارها شرطًا للمكانة. وللحفاظ على هذه المكانة، سوف تعمل الحكومات بجد كى تظل فى وضع جيد[١٢٥]. والأنظمة التنظيمية التى يتحدث عنها إبرام وأنطونيا تشيز أنظمة رسمية تقوم على المعاهدات تتكون من الدول الموحدة. وبالرغم من ذلك فإن منطق مقولتهما ينطبق بقوة أكثر على المسئولين الحكوميين الأفراد الذين من المرجح أن يكونوا المتلقين المباشرين للفائدة المقدمة[١٢٦].

لنبحث الأمثلة التالية. بدأت مجموعة العشرين الحالية باعتبارها مجموعة الاثنين والعشرين، وسرعان ما اتسعت لتصبح مجموعة الثلاثة والثلاثين بسبب إصرار عدد من البلدان على أن يكون وزراؤها ضمنها، وخُفِّضَت فى النهاية إلى مجموعة العشرين[١٢٧]. وقد حاربت روسيا لتصبح ضمن مجموعة السبعة، وهو ما جعلها مجموعة الثمانية، بالرغم من أن الوزراء مازالوا يجتمعون باعتبارهم مجموعة السبعة إلى جانب اجتماعات مجموعة الثمانية الرسمية[١٢٨]. ويبدو أن الرغبة العامة فى السمعة القومية يحرك ضم وزراء بعينهم فى هذه الجماعات، لكن رغبة الوزراء الأفراد فى الضم تؤدى بهم إلى الضغط على حكوماتهم. وفى أى الحالتين، فإنه إذا كان شرط العضوية هو الدليل على أن العضو المرتقب نفسه - سواء أكان منظِّمًا أم قاضيًا أم مشرِّعًا - مستوفٍ لمعايير السلوك المحددة، فسيكون لدى الفرد حافز قوى لاستيفاء تلك المعايير وسيكون لدى الحكومة ككل حافز للمساعدة، أو على الأقل عدم التعويق.

فى شبكات أخرى، النظام الحالى هو فى واقع الأمر القبول الآلى الذى يعقبه الحث على الامتثال لمعايير الشبكة. وتقر منظمة المحاكم العليا فى الأمريكتين بقوة معايير استقلال القضاء بين أعضائها. وتفعل رابطة قضاء الكومنولث الشىء نفسه، حيث تمد أعضاءها بالدعم ونماذج من المعايير المهنية التى يعتنقونها بشكل جماعى. وفى مسعى لدعم استقلال القضاء فى أنحاء الكومنولث، وبشكل خاص فى مواجهة تدخل السلطة التنفيذية فى بعض الدول الأعضاء، أصدرت الرابطة قواعد لاتيمر هاوس الإرشادية بشأن السيادة البرلمانية واستقلال القضاء[١٢٩]. ويقول اللورد هاول كذلك إن الكومنولث ينشر ممارسات الحوكمة الرشيدة بقوة المثال[١٣٠]. ومما يؤسف له أن هذا ليس بالأمر السهل، كما يعرف أى أب.

ومع ذلك، لنفترض كذلك أنه للحصول على القبول كان على مشرِّعى بلد ما أو منظميه أو قضاته استيفاء معايير محددة، وأنه إذا لم يستوفوها على الفور فلن

يصبحوا مرشحين للعضوية لفترة من الوقت، كشأن الأعضاء المرشحين للاتحاد الأوروبى أو شركاء الناتو من أجل السلام. ويمكن لأعضاء شبكات أخرى أن يكونوا مدربين ومراقبين، حيث يدعمون المسئولين الحكوميين الأفراد فى أداء أعمالهم. وحتى وجود أعضاء الشبكة قد يساعد فى ظروف معينة: يروى القاضى ريتشارد جولدستون أن قضاة جنوب إفريقيا فى ظل الفصل العنصرى كانوا يميلون أكثر إلى تأكيد استقلالهم عن الحكومة أثناء وجود المراقبين القضائيين من رابطة المحامين الأمريكية فى محاكماتهم(١٣١).

علاوة على ذلك، إذا كان على البلدان أن تبذل كل ذلك الجهد الإضافى للحصول على القبول فى تلك الشبكات لمسئوليها، فإنها قد تميل أكثر إلى احترام الالتزام المفروض حينذاك على هؤلاء المسئولين كى يتمسكوا بالمعايير ما داموا أعضاء. كما يمكن للشبكات كذلك وضع نظام تأديبى ينص على تعليق العضوية عند وقوع انتهاكات شديدة وواضحة. إلا أن هذا النظام سيكون له أثر فقط إذا كانت قيمة العضوية، من خلال المكانة وكذلك الخدمات المقدمة، واضحة بالفعل.

الميزة الأساسية للحث على الامتثال لمعايير الحوكمة الرشيدة من خلال القبول الانتقائى وتأديب الأعضاء الأفراد فى الشبكات الحكومية هو القدرة على استهداف مؤسسات حكومية بعينها إما من أجل الإصلاح أو التعزيز، بغض النظر عن الطريقة التى تتصرف بها المؤسسات الحكومية المساوية لها. وتُبقى هذه الممارسة لتلك السلطة المستهدفة على إمكانية مساعدة الدول التى تمر بمرحلة انتقالية على الاستقرار والتحول الديمقراطى بتقديم الإغراءات وممارسة الضغط على بعض مؤسساتها، كوكالات تنظيمية بعينها أو السلطة التنفيذية، فى الوقت الذى تدعم فيه جهات أخرى، كالمحاكم. وهى تتحاشى المشكلة المدمرة الخاصة بتسمية دولة بكاملها "ليبرالية"، أو"غير ليبرالية"، أو "ديمقراطية"، أو "غير ديمقراطية"، أو حتى "مارقة" أو "منبوذة". الكل يرغب فى الضم ويكره الاستبعاد، ويمكن أن يخضع كل منهم لهذه السلطة باعتبارها ضمانًا للظروف.

توليـد الحلول المعقولة للمشكلات المعقدة:

الشبكات الحكومية التى يتم تشكيلها بوعى ذاتى على أنها آليات للحوكمة العالمية يمكنها تلقين عادات المناقشة باعتبارها جزءاً من عملية اتخاذ القرار الجماعية. والشبكات التى تفرض معايير الشبكات من خلال آليات كالتى ناقشناها للتو سوف تخلف ظروفًا مواتية لظهور الإجماع المعقول بشان مشكلات كثيرة. وسوف تنتج هذه العملية قرارات ذات نوعية أفضل مما يرجح أن ينتج عن التفاوض القائم على المصلحة، أو التمسك بالمعايير السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، أو الخضوع لإرادة الدولة أو الدول الأشد قوة.

يقول چيمس فيرون إن أية جماعة من الناس يمكن أن يكون لديها على أقل تقدير ستة أسباب لرغبتها فى "مناقشة الأمور قبل اتخاذ قرار جماعى"[١٣٢]. لتوضيح كلامه، يمكن أن تسمح المناقشة فى سياق اتخاذ القرار الجماعى لكل المشاركين بما يلى: (١) اتخاذ قرار يقوم على معلومات أكثر بشأن أفضليات بعضهم البعض وبشأن النتائج المحتملة للقرارات المختلفة. (٢) تجميع قوتهم الذهنية وبحث المشكلة والتفكر فى حلول لا يمكن لعضو واحد من الجماعة القيام بها بمفرده. (٣) ضمان أن كل الحلول المطروحة تفى بالمعايير الأساسية التى تعطى الأولوية للمصالح العامة على الخاصة[١٣٣]. (٤) جعل أعضاء الجماعة "يقبلون" الحل الذى يتم تبنيه فى النهاية. (٥) تشجيع المشاركة العامة ومن ثم الفضائل المدنية لأعضاء الجماعة. (٦) إشراك القدرة البشرية الكامنة لكل فرد "لمقارنة وتقييم الأسباب المختلفة" للعمل[١٣٤]، وهى نفسها التى سوف تجعل القرار المتخذ مشروعاً[١٣٥].

لا يزعم فيرون أن هذه النتائج سوف تسفر عنها كل مناقشة. بل إنه على العكس من ذلك حريص على تحديد عدد من الشروط الأساسية. فعلى سبيل المثال، من المرجح أن يكشف أعضاء الجماعة المعلومات الخاصة بشأن أفضلياتهم فى المناقشة عندما

يتصورون أن لهم مصالح تتلاقى بشكل كبير أو أنها متضاربة على الأقل(١٣٦). ومن المرجح أن تتغلب المناقشة الجماعية على "العقلانية المحدَّدة" لأى فرد إذا كانت المشكلة المطروحة معقدة بالقدر الكافى بحيث يكون من المرجح أن يؤدى تجميع المعرفة والإبداع إلى حل أفضل. وبالمثل، فإن ادعاء أن المناقشة يمكن أن تسفر عن حلول ذات روح عامة أكثر مما يمكن الحصول عليه بطريقة أخرى تفترض أن "الأشخاص المعنيين لديهم الدافع، أو يمكن دفعهم إلى عدم الظهور كأنانيين أو مهتمين بمصلحتهم الذاتية"(١٣٧). وأخيراً، فإن ادعاء أن المناقشة سوف تساعد على إضفاء المشروعية على القرار المتخَّذ فى النهاية يعتمد على افتراضين، وهما أن ظهور الإجماع أرجح من ظهور الاختلاف، فى المتوسط، وأن الثقافة العامة أو السياق العام هما الثقافة أو السياق "الذى يربط فيه الناس الإجراء المنصف بالحصول على فرصة للتعبير عن رأيهم"(١٣٨).

إذا افترضنا أن الشبكات الحكومية تتشكل باعتبارها روابط مهنية، حيث تكون المهنة المعنية هى القضاء أو التشريع أو وضع القواعد التنظيمية وتنفيذها، وأن أعضاءها يقرون المعايير الأساسية للكفاءة والأخلاقيات المهنية، وأن المهنيين الذى لا يَرْقَون إلى هذه المعايير لا يُقبَلون، فحينئذ ينبغى إيجاد الظروف المخصصة للمناقشة المثمرة. وكبداية، يمكننا افتراض أن مصالح الأعضاء متلاقية بما يكفى للكشف عن أفضلياتهم الفعلية، وكذلك المشاركة فى المعلومات الخاصة بخلفية أو نتائج خيارات قرارات عديدة مطروحة. ويمكننا كذلك افتراض أنهم يجتمعون ليتصدوا للمشكلات شديدة التعقيد.

علاوة على ذلك، ينبغى أن يدفع جوهر المهنية المشترك أعضاء الشبكات الحكومية إلى أن لا يبدون أنانيين أو مهتمين بمصلحتهم الذاتية على نحو صريح أمام قرنائهم المهنيين. وتخيلوا، على سبيل المثال، قضاة المحكمة العليا الأمريكية وقضاة محكمة

العدل الأوروبية وقد التقوا لمناقشة مشكلة المجاملة القضائية عبر الأطلسى. فمن الصعب تخيل أحد القضاة على أى الجانبين يقول، حسب عبارة فيرسون، "لا يهمنا ما يحصل عليه أى شخص آخر؛ نحن نرغب فقط فى المزيد لأنفسنا"(١٣٩). وأخيراً، وبالرغم من أن المشاركين فى الشبكات الحكومية يأتون من ثقافات مختلفة بافتراضات مختلفة بشأن مصادر الشرعية، فليس من غير المعقول افتراض أنه بينما أساس ارتباطهم هو الحوكمة العامة، فلا بد أن يشمل الإجراء المنصف فرصة أن يُسمَعوا.

إذا كان فيرون يفضل المناقشة، فإن العالم الاجتماعى توماس رايس يوصى بالجدل. "دعونا نتجادل!" هو عنوان مقال يقدم فيه حجته بالنسبة للجدل باعتباره نموذجًا لـ"البحث عن الحقيقة" التى تسمح للجهات الفاعلة فى المجال الدولى، كما فى الشئون المحلية، بتحقيق النتائج المرغوبة من خلال "الفعل التواصلى"(١٤٠). وبدلاً من حل القاسم المشترك الأدنى، الذى تحسب فيه الأطراف جميعًا مصالحها وأفضل الطرق لتحقيقها فى تفاوض بعينه، أو النتيجة التى تحركها المعايير، التى تحدد فيها الأطراف جميعًا ما هو السلوك المناسب بناءً على القواعد أو المعايير التى تحكم سياقًا بعينه، فإن التشاور والجدل يتيحان إمكانية إقناع طرف أو أكثر لتحديد مصالحه بشكل مختلف أو السعى لتحقيق تلك المصالح بشكل مختلف، بناءً على معلومات جديدة أو أفكار جديدة أو وجهات نظر جديدة(١٤١).

تخيل جماعة من اليافعين يشعل فيها العضو الأكبر سنًّا والأكثر تقدمًا سيجارة ويدور بعلبة السجائر على بقية الأعضاء. إذا كان اليافعون الآخرون "يحسبون الأمور بطريقة عقلانية" متبعين "منطق العواقبية"، فحينئذ ينبغى أن يحسب كل منهم ما إذا كان احتمال الموت المستقبلى أكبر من الفائدة الحالية لكونه يبدو رائعًا أم لا(١٤٢). وإذا كان اليافعون الآخرون فاعلين منشَّئين على اتباع "منطق الملاءمة"، فينبغى أن تعتمد الطريقة التى يقررونها على المعايير الاجتماعية السائدة - ما إذا كانت الإعلانات التى

تصور النماذج الشهيرة بالسجائر فى آذانهم قد قلبت الأمور ضد چو كاميل أم لا[١٤٣]. ومع ذلك، وكما يقول رايس، فإنه إذا كان اليافعون "عقلاء" فإنهم سوف يتبعون "منطق الجدل"[١٤٤]، الذى سيسعون من خلاله للوصول إلى "فهم مشترك يقوم على الإجماع المعقول"[١٤٥]. وسوف يناقشون بشكل جماعى ما يعرفه كل عضو فى الجماعة عن المخاطر طويلة المدى للتدخين، وربما يشمل ذلك أمثلة من الأقارب أو الأصدقاء الذين ماتوا بالسرطان؛ وسوف يستحضرون القدوة من المشاهير الذين يدخنون والذين لا يدخنون؛ وسوف يتجادلون بشأن ما يظنون أنه رائع وما هو غير ذلك.

ربما يحمي وطيس الجدل، حيث يعبر الأعضاء المختلفون بقوة عن آراء متضاربة، لكن النتيجة، فى هذا النموذج، ينبغى أن تعكس جانب الجدل الذى يكون لديه فى النهاية أكثر الأسباب المؤيدة له. وبذلك، فإنه على جانب التدخين، ما زال بعض المشاهير يدخنون وما زال بعض الناس يرونه أمراً رائعاً. وعلى الجانب المقابل، يتسبب التدخين في الإصابة بالسرطان، وكثير من الناس لا يدخنون، وهو شيء سيئ الرائحة وقذر وأحمق. فما هو الإجماع المعقول؟ لا تدخن.

يعترف رايس بأنه "ليس أى من المؤسسات الدولية غير التراتبية والأشبه بالشبكات التى تتميز بكثافة مرتفعة من التفاعلات غير الرسمية" هى الأرجح أن تنتج إجماعاً معقولاً[١٤٦]. والأمر الذى على القدر نفسه من الأهمية هو المواقف التى يكون فيها المشاركون فى هذه الشبكات غير متأكدين من مصالحهم أو جاهلين نسبياً بشأن المشكلات التى يواجهونها[١٤٧]. ولنتذكر القضاة الدستوريين الذين يتبادلون القرارات ويتجادلون بشأن المقاربات المختلفة لمشكلات حقوق الإنسان التى يواجهونها جميعاً بأشكال شتى، أو وزراء المالية الذين يحاولون وضع دستور للمبادئ الأساسية للإرشاد فى بناء الأنظمة المالية القومية المحطمة فى أعقاب أزمة شرق آسيا المالية فى عام ١٩٩٨، أو المنظمين البيئيين فى الشبكة الدولية للامتثال لقوانين البيئة وتنفيذها الذين يسعون إلى العثور على سياسات مشتركة لمعالجة المشكلات البيئية العامة[١٤٨]. وهذه

جميعًا أوضاع يرجَّح أن يُستنبَط فيها كلٌ من المناقشة والجدل المعلومات والحلول المقترحة والتبريرات المتنازعة التى سوف تساعد على إنتاج إجماع معقول ومشروع.

تلك كذلك الأوضاع التى يتم فيها التقليل من شأن فروق القوة المادية[١٤٩]. والنسخة المثالية من هذا العالم هى تلك التى يسود فيها "الجدل الأفضل"، بغض النظر عمن يقوم به. وفى واقع الأمر، هذا النموذج المثالى مراوغ، على أقل تقدير. ففروق القوة تهم باستمرار تقريبًا على مستوى معين. وبالرغم من ذلك، كما أثبتت المحكمتان الدستوريتان الكندية والجنوب إفريقية أنهما أكثر نفوذًا من المحكمة العليا الأمريكية بشأن الكثير من قضايا حقوق الإنسان، فإن المسئولين الذين يبحثون عن حلول ربما يكونون مهمومين بمصدر الجدل أكثر من مزايا الجدل نفسه.

جرت العادة أن الفاعلين الأقوياء ربما يجدون أنفسهم وقد فاجأتهم هذه الديناميكية، بل وأوقعتهم فى حبائلها. وربما يشرعون فى اعتزام استخدام البلاغة لإقناع الآخرين كى يتبعوا مسارهم المرغوب بينما يظلون مقاومين لتغيير آرائهم. إلا أن أساسيات علم النفس تعلمنا أن من يقنعون الآخرين بآرائهم من المرجح أن يكونوا أكثر تأثيرًا عندما يبدون على استعداد كذلك لأن يقتنعوا بمواقف من يستمعون إليهم. ومن المرجح أن يفتح تَبَنِّى هذا الموقف العقول والآذان، حتى وإن كان المقصود به أن يكون خدعة.

يقدم رايس عددًا من الأمثلة من مجال حقوق الإنسان غيَّر فيها المسئولون الحكوميون الساعون إلى إنكار انتهاك حقوق الإنسان شيئًا فشيئًا المواقف من خلال الحوار الموسع مع منظمات حقوق الإنسان غير الحكومية، التى أصبح فيها القبول المعلن لمعايير حقوق الإنسان شيئًا فشيئًا قبولاً حقيقيًا[١٥٠]. ومن المرجح أن تعمل الديناميكية نفسها فيما يتعلق بقبول المعايير المهنية فى مجموعة من الشبكات الحكومية.

يرى باحثون مثل لانى جينييه أن إمكانية هذا التبادل المزدوج هو جوهر "القوة بـ" بدلاً من "القوة على"؛ وهو نموذج القوة الذى يحتفظ بإمكانية هائلة لتضافر الجهود الخلاق والنمو[١٥١]. والتحول من "القوة على" إلى "القوة بـ" هو على وجه التحديد تحول من التراتب إلى الشبكة، ومن القوة الصلبة إلى القوة الناعمة. ونموذج جينييه المثالى هو أنه أثناء التصارع لحل المشكلات المشتركة، لا تُضطر الأطراف للبحث عن الحلول التى تقوم على توزيعات القوة القائمة من قبل، بل يمكنها العثور على حلول تمنحهم جميعًا سلطات جديدة.

البعد المهم الأخير لهذا النوع من القوة هو ديناميكيته. وإذا ما عدنا إلى مفهوم تبنى الشك بالتجريب وتقييم النتائج باستمرار، يصبح من الواضح أن وقتية "دساتير أفضل الممارسات المتغيرة" وعدم رسميتها يحسنان قدرتها الإقناعية. فنادرًا ما تكون النتائج ثابتة لفترة طويلة؛ بل إنها تُعرَض ويتم الجدل بشأنها باعتبارها أحدث أفضل الحلول. وبذلك تصبح شبكة واضعى السياسات أو المنظمين أو القضاة منتدى متغيرًا لـ"الفعل الاتصالى" يولِّد الأفكار والنماذج المقولبة التى تكون مقنعة فقط إلى أن يظهر نموذج أفضل.

فما الذى يعنيه هذا كله بالنسبة إلى النظام العالمى؟ من المرجح أن تنتج الشبكات الحكومية التى تشجع المناقشة متعددة الأطراف قبل اتخاذ القرارات، بل تتطلب، حلولاً أكثر إبداعًا وأكثر عقلانية وأكثر مشروعية لكثير من المشكلات التى يواجهها الأعضاء. ولن يكون الكثير من المشكلات مناسبًا للقرار فى تلك المنتديات: المشكلات التى تنطوى على مصالح أمنية قومية، على سبيل المثال، أو تتعلق بقضايا ذات حساسية سياسية محلية عالية. ومع ذلك هناك مشكلات أخرى مناسبة: المشكلات التى تتراوح بين ما هى أفضل طريقة لموازنة المطالب الدستورية المتضاربة الخاصة بالحرية والنظام، وكيفية تنظيم مبيعات الأوراق المالية على الإنترنت، وكيفية تنسيق تشريعات مكافحة الإرهاب

لتقليل الثغرات وتعظيم الاستقلال القومي، وغير ذلك. وفي كثير من تلك الحالات ليس من المحتمل أن يَثْبُت أن حلاً واحداً هو "الأفضل" لكل الدول المعنية، لكن من المرجح تحديد مجموعة من الاحتمالات المفضلة. وحتى في تلك الحالات التي تكون فيه المصالح المتضاربة من القوة بحيث تسمح بنتيجة معقولة، يمكن تحويل الصراع الحالي إلى مادة للتسوية المستقبلية.

تسخير قوة الصراع الإيجابية:

في الشبكات الحكومية، يجب ألا يكون الصراع - وهو ما يعني تصادم المصالح غير العنيف - مصدراً للفصل أو صراعًا من أجل الهيمنة الدائمة والمحددة. بل يمكن أن يكون محركًا للثقة المتزايدة والتعاون في نهاية الأمر. إنه صراع إيجابي. وقولنا إنه إيجابي لا يعني أنه لطيف أو سار؛ لكنه يظل صراعًا. وفي الشبكات الحكومية التي يتم تشكيلها بوعي ذاتي على أنها آليات للحوكمة العالمية تحث على الامتثال لمعايير الحوكمة الرشيدة الخاصة بالشبكة وتفرضها من خلال التنشئة والعضوية الانتقائية، وتفرض شروط المناقشة الجماعية باعتباره جزءًا من عمليات اتخاذ القرار، يمكن أن تكون آثار الصراع إيجابية على المدى الطويل، حيث تساعد على تقوية الشبكات نفسها باعتبارها بُنى للنظام العالمي.

ربما تبدو فكرة الصراع الإيجابي نفسها إردافًا خُلْقيًا، لكن الصراع في الكثير من المجتمعات المحلية يُرى على أنه شكل من التنافس، وباعتباره دم حياة السياسة. وفي المقابل، فإن الصراع في المجال الدولي مزعج بسبب احتمال تصاعده إلى صراع عسكري، وإن كان ذلك احتمالاً بعيداً، وتصوُّر أنه في عالم المجموع الصفري سوف يقلل الصراع الرفاه الشامل. وبذلك كان الصراع بين الدول في العادة مشكلة يجب تجنبها والحد منها وحلها.

هنا إذن تكمن المفارقة. فبينما يكتب ألبرت هيرشمان عن "الصراعات الاجتماعية باعتبارها أعمدة مجتمعات السوق الديمقراطية"، يبرز الرأى الذى قاله عالم الاجتماع الألمانى هيلموت دوبيل: "تنتج الصراعات الاجتماعية نفسها الروابط القيمة التى توحد المجتمعات الديمقراطية وتمنحها القوة والتماسك اللذين تحتاجهما"(١٥٢). ويستعرض هيرشمان التاريخ الفكرى الطويل لهذه الفكرة، حيث يقول إنه بسبب قوتها التناقضية فهى "تُختَرَع بقدر كبير من التنظيم" فى أدبيات تتراوح بين الفلسفة السياسية ودراسات التنمية"(١٥٣).

يمكن توضيح الفكرة نفسها بشكل أكبر. فالمشاجرات بين أفراد الأسرة غالبًا ما تكون أكثر حدة من النزاعات بين الأصدقاء، بالتحديد لأن عمق العلاقة، وبالتالى زوال احتمال النتائج الخطيرة، أمر مفروغ منه. وهنا تنشأ المفارقة ذاتها. فالصراع يمكن أن يكون أشد كثافة بين الأفراد الأقرب إلى بعضهم وبينهم روابط كثيرة تخفف من حدة التجربة، وكذلك بين هؤلاء من هم أبعد ما يكونون عن بعض وليست بينهم روابط تجمعهم أو حتى ما يضمن أنهم سوف يرون بعضهم مرة أخرى. إنه فى وسط التوزيع، بين هؤلاء الذين بينهم بعض الروابط فحسب، حيث يكون من الأرجح أن يسعى الفاعلون إلى تجنب الصراع وأخطاره الشديدة.

ومع ذلك فإنه إذا كان الصراع إيجابيًا فهو يظل شديد السلبية بشكل واضح أيضًا. ذلك أنه يمكن أن يدمر العلاقات الاجتماعية والسياسية إلى جانب تعميقها وتحسينها. وهكذا فإن المهمة، كما يعرضها هيرشمان، هى تجاوز تحديد ظاهرة الصراع الإيجابى إلى فهم الظروف التى يكون الصراع فيها من الأرجح أن يعمل كـ"غراء [وليس] كمذيب"(١٥٤). وهو يدعى أن تعلم "شق الطريق وسط نظام مطرد" من الصراعات فى "مجتمعات السوق التعددية" أرجح أن يكون مثمرًا(١٥٥). ويرى أن الصراعات المتصلة بهذه المجتمعات لها ثلاث سمات أساسية:

- تحدث بقدر كبير من التواتر وتتخذ أشكالاً شديدة التنوع.
- هى فى الغالب من ذلك النوع القابل للانقسام، ولذلك تميل إلى الحلول الوسط وإلى فن المساومة.
- نتيجة لهاتين السمتين، فإن الحلول الوسط التى يتم التوصل إليها لا تؤدى إلى ظهور فكرة أو وهم أنها تمثل حلولاً نهائية(١٥٦).

تشير الصراعات من "النوع القابل للانقسام" إلى الصراعات التى هى توزيعية فى المقام الأول، أى تلك "الصراعات على الحصول على أكثر أو أقل" من شىء ما، فى مقابل صراعات "إما/أو" غير القابلة للانقسام "التى هى سمة للمجتمعات المقسمة بين الخطوط العرقية أو اللغوية أو الدينية" المتنافسة(١٥٧).

تبدو أنواع الصراعات التى يمكن ملاحظتها داخل الشبكات الحكومية بصورة عاملة ملائمة لوصف "قابل للانقسام". ولنأخذ على سبيل المثال الصراعات المختلفة التى جاءت فى الفصل الثانى بين المحاكم القومية وبعضها وبين المحاكم القومية والمحاكم متعدية القوميات. فالمحاكم القومية فى البلدان المختلفة كثيراً ما تتعارك بشأن أى المحاكم ينبغى أن تكون لها السلطة القضائية على نزاع ما متعد للقوميات، أو أى القوانين ينبغى تطبيقه. وكثيراً ما يكون الحل هو السماح لكلتا المحكمتين باتخاذ إجراءات التقاضى الخاصة ببعض القضايا المتنازع عليها أو كلها والسماح للمتقاضين بالتسابق للحصول على الحكم. وفى المقابل، فإنه فى العلاقات بين المحاكم القومية ومحكمة العدل الأوروبية يتغير ميزان القوة باستمرار بناءً على أى الجانبين أكثر توكيداً بشأن فترة من الزمن أو مجموعة من الحجج. وفى السياقين يمكن وصف العلاقة كأحسن ما يكون بأنها شد حبل مستمر وليس بحثًا عن حلول نهائية.

كمثال بارز، فى المجال التنظيمى غالبًا ما يحتل الصراع بين المنظِّمين الأمريكيين والأوروبيين عناوين الصحف. فالمعركة من أجل الموافقة على الدمج المقترح لهونى ويل

وچنرال إلكتريك، الممنوحة فى الولايات المتحدة ثم أنكرتها مفوضية الاتحاد الأوروبى، أدخل منظمى مكافحة الاحتكار فى نزاع. ومع ذلك فإنه كما أشارت صحيفة النيويورك تايمز فى مقال افتتاحى عن القضية، فإنه ينبغى ألا يسمح بروز الصراع بالتغطية على "سجل العلاقات التعاونية بشأن التنظيم" البارزة بين منظِّمى مكافحة الاحتكار الأوروبيين والأمريكيين(١٥٨). وفى أى من تلك المناطق، حتى تلك التى يكون فيها التعاون أقل انتشارًا مع وجود عدد أقل من النتائج الملموسة، لا يوحى الصراع بانقطاع أعرض فى العلاقات.

تقوم هذه الأمثلة الإمبريقية على الملاحظة العابرة، وإن كانت متعددة. والبحث الأكثر انتظامًا مطلوب، لكن ينبغى أن نتوقع العثور على تأكيد إمبريقى لانتشار الصراع الإيجابى فى الشبكات الحكومية، بالتحديد بسبب الشروط المسبقة التى تجعل هذه الشبكات تعمل أولاً. وكما قلنا فى الفصل الأول، تعتمد علاقات الشبكات على "السمعة والثقة والتبادلية والاعتماد المتبادل"(١٥٩). ويمكن فهم الصراع الإيجابى على أنه النتيجة الطبيعية لتلك السمات. غير أن الثقة والاعتماد المتبادل والتبادلية لا تضمن المواءمة، التى تُعرَّف بأنها غياب الصراع، لكنها تيسِّر التعاون الذى يعنى حل الصراع بطريقة إيجابية(١٦٠). ولا يحدث التعديل المتبادل عفويًا، بل هو نتيجة للصراع. فما يحدث هو أنه فى أحد أشكال الحوكمة الذى يعتمد على تلك السمات، وهو الشبكات، من المعقول افتراض أن كل صراع هو صراع إيجابى.

ومع ذلك فما الذى تعنيه معاملة الصراع على أنه إيجابى؟ كيف نفهم بالفعل الصراع على أنه قوة تماسك وليس انقطاعًا، على الأقل على المدى الطويل؟ من المفيد هنا الاعتماد على الرؤى العميقة الناتجة عن مدرسة الإجراءات القانونية فى القانون الأمريكى(١٦١). إذ يرى التأكيد على الإجراءات القانونية، وليس على القرارات والأحكام التى تولِّدها تلك الإجراءات، أن القانون أداة لإدارة الصراع أكثر منه أداة لحله.

من خلال دفع بعض مبادئ مدرسة الإجراءات القانونية إلى المجال الدولى، يصور إبرام وأنطونيا تشيز الامتثال للاتفاقيات التنظيمية الدولية على أنه عملية "إدارة" المشكلات التى تواجه البلدان التى تسعى إلى الوفاء بالتزاماتها فى مواجهة الاحتمالات المختلفة(١٦٢). إلا أنه إذا كان القانون يدير الصراعات بنجاح، فحينئذ ينبغى أن تقوِّى الصراعاتُ المتكررةُ النظامَ القانونى فى واقع الأمر. وسوف تبنى عملية إدارة كل صراع علاقات عبر قومية قوية، وسوف تولِّد بدورها المبادئ التى تنضج لتصبح قانونًا(١٦٣).

هذه الخطوة التالية يدركها تصور روبرت كفر الخاص بـ"العملية المولِّدة للقوانين"(١٦٤). فالإجراءات والمبادئ الأساسية التى جرى وضعها على مدى الصراعات المتكررة بين الفاعلين أنفسهم أو المتعاقبين تكتسب أهمية تقوم على السوابق القضائية، من خلال عمليات التعلم والضرورة البراجماتية لتراكم الخبرة. وعندما يتم تنقيح تلك الإجراءات والمبادئ بشكل كبير يزداد احتمال تقنينها بالطرق غير الرسمية والرسمية بشكل كبير. بل إن هارولد كوه يصور الكثير من تلك الملامح فى مفهومه الخاص بالإجراءات القانونية المتعدية للقوميات، بالرغم من أنه لا يحدد بدقة الشروط الأساسية التى تجعلها تنجح(١٦٥).

البعد الأخير للصراع داخل الشبكات المتعدية للحكومات هو قدرة الصراع على توليد المعلومات. والمصدر المتواتر للصراع بين المسئولين التنظيميين من بلدان مختلفة هو الفشل فى فهم القيود السياسية التى يجب على المنظمين كافةً تشغيلها أو تقديرها على النحو الكافى. وهكذا، على سبيل المثال، فإنه فى المعارك بين الاتحاد الأوروبى والولايات المتحدة بشأن قضايا من قبيل استيراد الموز أو لحم البقر المعالَج بالهورمونات، من المرجح فى كثير من الأحيان أن يدخل المسئولون التجاريون على خطوط المواجهة فى اتفاقيات بشأن القواعد القانونية المقبولة أو المسار الأمثل للعمل.

ومع ذلك فمن المرجح إلى حد كبير رفض تلك الآراء فى العملية السياسية المحلية من جماعات المصالح المحلية ذات النفوذ. وفى هذا السياق يمكن أن يوضح الصراع العلنى مواقف كل أطراف النزاع، مما يوفر لكل جانب فهمًا أفضل للمساحة الفعلية المتاحة للمناورة فى المجال شديد التنظيم. ويمكن لهذه الدعاية العلنية أن تساعد المنظمين على فهم نظرائهم باعتبارهم أفراداً يعملون بإخلاص، لكن تحت قيود تتجاوز سيطرتهم فى كثير من الأحيان.

ولا يعنى فهم الصراع على أنه قوة إيجابية أنه لا ينبغى حله. فعلى العكس من ذلك، عملية حل الصراع هى التى تولِّد آثاره الإيجابية. وما يعنيه هذا الفهم للصراع هو أنه لا ينبغى بالضرورة تحاشى الصراع أو كبته باعتباره بعداً خطيراً من أبعاد العلاقات بين الدول. وفى إطار النظام العالمى المقسَّم، الصراع جزء حتمى وطبيعى من العلاقات المتعدية للحكومات، مع كل ما يصاحبه من تقلب وقبح يستتبعه الاعتراف. وسيكون من المستحيل العيش بدون التعاون والفهم باعتبارهما عملية تعديل متبادل أثناء السعى لتحقيق الأهداف المشتركة.

٣ - خاتمـــة:

كيف تسهم الشبكات الحكومية فى النظام العالمى؟ كيف تضفى الصبغة المؤسسية على التعاون وتحتوى الصراع بما يكفى للسماح لكل الدول وشعوبها بتحقيق قدر أكبر من السلام والازدهار والإدارة المسئولة للأرض والحد الأدنى من معايير الكرامة الإنسانية؟ بمجموعة من الطرق الفعلية والمحتملة.

تروج الشبكات الحكومية تلاقى القانون القومى والقواعد التنظيمية والمؤسسات بطرق تيسر حركة الناس والسلع والمال عبر الحدود، وتؤكد مستوى مرتفعًا وعلى قدر

كبير من التوحيد لحماية الحقوق القانونية، وتضمن تلاقح الأفكار والمقاربات لمشكلات الحوكمة المشتركة. وفى بعض الحالات قد يسفر هذا التلاقح بدوره عن المنافسة بين المعايير المتضاربة. كما أنه يجعل بالإمكان وجود تباعد مدروس، حيث يعلن المنظِّمون والمشرعون والقضاة القوميون القانون أو الحكم أو المبدأ أو التقليد القومى فى مواجهة الاتجاهات العالمية المضادة.

كما تقوى الشبكات الحكومية الامتثال بالقواعد والمعايير الدولية، من خلال التنفيذ الرأسى وشبكات المعلومات ومن خلال بناء قدرة الحوكمة فى البلدان التى لديها الرغبة فى الامتثال لكنها تفتقر إلى الوسائل. وتلك القواعد والمعايير الدولية هى نفسها جهود لتحقيق الأهداف التى سوف تخدم شعوب الدول كلها والأرض التى تسكنها؛ وتسمح لها الشبكات الحكومية باختراق المجال السياسى المحلى بشكل مباشر. وأخيرًا، تمكِّن الشبكات الحكومية المسئولين الحكوميين القوميين من الأنواع كافةً ومن كل دولة من التنظيم بواسطة المعلومات، حيث تسمح للدول بتبنى الحلول التنظيمية التعاونية التى تتناسب بشكل أفضل بكثير مع المشكلات التى تتغير بسرعة والحاجة إلى الحلول اللامركزية. وهى تمكِّن المسئولين الحكوميين القوميين من تمكين الناس الذين يخدمونهم، حيث تمدهم بالمعلومات التى يحتاجونها لمساعدة أنفسهم من قاعدة بيانات عالمية أو إقليمية.

إذا تبنينا الشبكات الحكومية باعتبارها عمارة النظام العالمى الجديد، حيث تتعايش مع المؤسسات الدولية، بل حتى داخلها، فيمكن أن تكون أكثر فاعلية. وقد تصبح شبكات ذاتية التنظيم، لكل منها مهمة خاصة بتشجيع أعضائها وإجبارهم على التصرف بما يتوافق مع "معايير الشبكة" التى ستعكس أعلى معايير النزاهة والكفاءة المهنيتين بالنسبة للقضاة والمنظِّمين والمشرعين ورؤساء الدول. وسوف تخلق الشبكات سياقًا للسمعة فيه أهميتها؛ كما أنها ستكيف العضوية الأولية والمستمرة فى وضع جيد بشأن التمسك بالمعايير.

فى الوقت نفسه، سوف تعزز تلك الشبكات، المقصود بها أن تتضاعف باعتبارها روابط مهنية للمسئولين الحكوميين، أعضاءها الواقعين تحت ضغط التخلى عن تلك المعايير من جانب سلطات حكوماتهم الأخرى، كمحكمة أو مجلس تشريعى، ضمن جهوده لمقاومة الضغوط السياسية من السلطات التنفيذية. وفى المقابل، فإنه فى حالات إعادة إعمار ما بعد الصراع، قد تساعد هذه الشبكات فى إعادة بناء مؤسسات البلاد- فالقضاة يساعدون القضاة، والمشرعون يساعدون المشرعين، والمنظِّمون يساعدون المنظَّمين بذلك العون الذى لا يكون مجرد مساعدة فنية وتدريب، بل مشاركة مستمرة فى شبكة من المهنيين الحكوميين الزملاء ذات معايير مهنية قوية. ورؤية الدول ومساعدتها باعتبارها تجمعات من المؤسسات الحكومية المختلفة، على الأقل لبعض الأغراض، سوف يساعد كذلك فى الحيلولة دون تسميتها على نحو غير دقيق وربما غير منصف بغير الليبرالية أو المارقة أو مجرد الفاشلة. والمسئولون والمؤسسات الحكوميون المحددون هم من يتخذون القرارات التى تستحق تلك التسميات، وليس الدولة ككل.

وأخيراً فإن الشبكات الحكومية المقصود بها أن تكون بُنَى للحوكمة العالمية سوف تسخر قوة المناقشة والجدل وحتى الصراع المستعر. وداخل الشبكة الحكومية التى حقق فيها الأعضاء درجة من التجانس المهنى، على أقل تقدير، ينبغى أن يتفاعل الأعضاء بقدر كاف من الثقة فى مصالحهم المشتركة الأساسية كى يستفيدوا من ثمار المناقشة الحامية والجدل كجزء من عملية اتخاذ القرار الجماعية. وتساعد المناقشة فى ظل هذه الظروف على تعظيم المعلومات المتاحة لمتخذى القرار، وتولِّد حلولاً جديدة وأفضل مما هو متاح لأى عضو يعمل بمفرده، وتحسِّن مشروعية واحتمال تنفيذ القرار المتخذ. وعلاوة على ذلك، فإنه حتى حيثما تسفر المناقشة عن صراع مطوَّل، فإنه بمرور الوقت تصبح التسوية الناتجة، أو حتى القرار بالعيش معًا مع الاختلاف، محركًا لثقة أكبر.

تستخدم الشبكات الحكومية كلاً من القوة الصلبة والقوة الناعمة. وهى تسخر سلطة المسئولين الحكوميين القوميين القسرية، لكنها تعمل كذلك من خلال المعلومات والتنشئة والإقناع والتشاور والجدل. وهى تحت يدها من السلطة مثلما لدى الكثير من الحكومات القومية ولديها سلطة أكثر من العديد من المؤسسات الدولية. كما أنها ذاتية الدفع، بحيث يمكنها الوصول إلى مؤسسات الدول كافةً بغض النظر عن التقسيمات التى تفرضها علاقات السلطة أو العلاقات الثقافية أو الأيديولوجية الأكثر تقليدية.

ومع ذلك، فإن الذى لا يزال مفقوداً من هذا النظام هو المعايير. فالقوة بدون معايير خطيرة وعديمة النفع. فهى خطيرة بسبب احتمال سوء استخدامها. وهى عديمة النفع لأنها لا هدف لها. والحل فى كلتا الحالتين هو تسخير القوة وتقييدها من خلال المعايير. ويعمل النظام الدولى الذى أنشأه القانون الدولى الرسمى والمؤسسات الدولية طبقًا للعديد من المعايير التى جرى وضعها ونشرها من خلال النصوص المكتوبة والإعلانات الجادة.

يعمل النظام غير الرسمى للشبكات الحكومية، إلى حد كبير، بلا معايير، أو على الأقل بلا معايير واضحة. ويرى كثيرون أنه يبدو نظامًا سريًا تكنوقراطيًا غير قابل للمحاسبة وحصرى. وكلما زادت السلطة التى تمارسها الشبكات الحكومية وكلما كانت أكثر فاعلية، كانت عيوبها أكثر إثارةً للقلق. ونتجه الآن إلى الجانب المظلم من النظام العالمى المشبَّك، أو على الأقل الجانب المظلم المتصوَّر، وإلى مجموعة من الحلول المحتملة.

الهوامش

(١) International Competition Policy Advisory Committee to the Attorney General and Assistant Attorney General for Antitrust, Final Report (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2000), 190.

(٢) للاطلاع على وصف كلاسيكى للشبكات باعتبارها فئة أساسية للتفاعل الإنسانى مميزة عن التراتبات أو الأسواق، انظر:

Powell, "Neither Market nor Hierarchy." For a discussion of recent European scholarship on "policy networks," see Borzel, "Organizing Babylon_On the Different Conceptions of Policy Networks," 260

(يناقش عمل باحثين مثل ريناته ماينتس وفريتس شارف وباتريك كينيز وفولكر شنايد وإدجار جراند).

(٣) Nye, The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone, 9. Nye first elaborated the concept of soft power in Bound to Lead: The Changing Nature of American Power, 188-201.

(٤) Nye, The Paradox of American Power, 9.

(٥) Keohane and Nye, "Power and Interdependence in the Information Age," 81-94.

(٦) فى السياسة الداخلية، هذا العالم الرائع الجديد الرائع غالبًا ما يُسمى "التجريبية الديمقراطية".

Dorf and Sabel, "A Constitution of Democratic Experimentalism," 322.

وصف كوين وسابل الكيان السياسى المبنى على هذا النموذج بأنه "حكم الأكثرية التشاورى بشكل مباشر".

` Directly Deliberative Polyarchy," 313."

(٧) Raustiala, "The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and The Future of International Law,"

(٨) المرجع السابق.

(٩) المرجع السابق.

(١٠) المرجع السابق، ص ٣٢ .Ibid., 32

(١١) المرجع السابق، ص ٢٩ مقتبساً .

Longstreth, "The SEC after Fifty Years: An Assessment of its Past and Future," 1610 (book review).

(١٢) Raustiala, "The Architecture of International Cooperation," 30 n. 126, مقتبساً Congressional testimony from former SEC Chair David Ruder in 1988.

(١٣) انظر:

Faith T. Teo, "Memoranda of Understanding among Securities Regulators: Frameworks for Cooperation, Implications for Governance," Harvard Law School (1998): 45 (on file with author).

خطة عمل المنظمة الدولية لمفوضى الأوراق المالية الخاصة بمذكرات التفاهم تنص على أنه "إذا كانت سلطة ما عاجزة عن تقديم المساعدة دون شرط عدم المشروعية المزدوجة، أو إذا كان لا يمكن للسلطة التأكد من المعاملة السرية للمعلومات التى يتم الحصول عليها سعيًا للتوصل إلى اتفاقية تفاهم، ينبغى لهذه السلطة أن تبحث التوصية بعمل التعديلات المناسبة على تشريعها المحلى لتمكين تقديم المساعدة".

(١٤) Raustiala, "The Architecture of International Cooperation," 32-33.

(١٥) المرجع السابق، ص ٣٣ .

(١٦) المرجع السابق، ص ٤٥-٤٦, للاطلاع على المعلومات المستمرة عن الدورات المقدمة فى سنة بعينها والوكالات الأجنبية التى شاركت فى برامج تدريب وكالة حماية البيئة، انظر موقع وكالة حماية البيئة :

Environmental Training Modules: International Catalogue," on Environmental" Protection Agency homepage (cited 5 July 2003); available from http :// www.epa .gov/intemational/techasst/training/traincatalog. html.

(١٧) Raustiala, "The Architecture of International Cooperation," 46.

(١٨) المرجع السابق.

(١٩) المرجع السابق، ص ٤٤-٤٥ .

(٢٠) International Network of Environmental Compliance and Enforcement homepage (cited 4 July 2003); available from http://www.inece.org.

(٢١) Fulton and Sperling, "The Network of Environmental Enforcement and Complicance Cooperation in North America and the Western Hemisphere," 120.

(٢٢) انظر على سبيل المثال:

Joelson, An International Antitrust Primer: A Guide to the Operation of the United States, European Union, and Other Key Competition Laws in the Global Economy.

(٢٣) "G.E. and Honeywell Officially End Merger Agreement," New York Times, 3 October 2001, C4.

(٢٤) Waller, "The Internationalization of Antitrust Enforcement," 475.

(٢٥) انتهت اللجنة فى تقريرها لعام ٢٠٠٠ إلى أنه "يبدو أن الاهتمام بتنفيذ القوانين [المضادة للكارتلات] يتزايد فى الكثير من السلطات القضائية فى أنحاء العالم وأن التجارب الأمريكية تحظى بتمحيص دقيق".

International Competition Policy Advisory Committee to the Attorney General and Assistant Attorney General for Antitrust, Final Report, 190.

(٢٦) انظر على سبيل المثال:

Raustiala, "The Architecture of International Cooperation," 35-43; Daniel K. Tarullo, "Norms and Institutions in Global Competition Policy," 478; Waller, "The Internationalization of Antitrust Enforcement"; Hachigian, "International Antitrust Enforcement," 22; Guzman, "Is International Antitrust Possible?" 1501.

(٢٧) International Competition Policy Advisory Committee to the Attorney General and Assistant Attorney General for Antitrust, Final Report, 191.

(٢٨) Address by Charles James, "International Antitrust in the Bush Administration" (21 September 2001) cited in Raustiala, "The Architecture of International Cooperation," 40.

(٢٩) "About the ICN," on International Competition Network homepage (cited 5 July 2003); available from http://www.internationakompetitionnetwork.org/aboutus. html.

(٣٠) "International Competition Network: Members," on International Competition Network homepage (cited 5 July 2003); available from http://www.international competitionnetwork.org/members.html; "International Competition Network: Annual Conference," on International Competition Network homepage (cited 5 July 2003); available from http://www.intemationalcompetitionnetwork.org/aboutus.html.

(٣١) "International Competition Network, News Archive," on International Competition Network homepage (cited 5 July 2003); available from http://www.international competitionnetwork.org/news/ne'wsarchives. html.

(٣٢) المرجع السابق، ص ٤١ .

(٣٣) Report Concerning Internationalization of Competition Law Rules: Coordination" and Convergence," American Bar Association Sections of Antitrust Law and International Law and Practice (January 2000): 19, 36-37, quoted in Raustiala, "The Architecture of International Cooperation," 43.

(٣٤) Raustiala, "The Architecture of International Cooperation," 61.

(٣٥) المرجع السابق، ص ٣٣ و٣٩ و٤٤. Ibid., 33, 39, and 44.

(٣٦) المرجع السابق، ص ٤٦ .

(٣٧) المرجع السابق.

(٣٨) Keohane and Nye, "Power and Interdependence in the Information Age," 89.

(٣٩) المرجع السابق.

(٤٠) المرجع السابق.

(٤١) Andres Rigo, "Law Harmonization Resulting from the Policies of International Financial Institutions: The Case of the World Bank" (speech delivered at a conference on Globalization and the Evolution of Legal Systems, University of Ottawa, October 2000).

انظر بصورة عامة:

Shelton, Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System.

(٤٢) Rigo, "Law Harmonization."

(٤٣) المرجع السابق.

(٤٤) المرجع السابق.

(٤٥) المرجع السابق.

(٤٦) المرجع السابق.

(٤٧) Legal Framework for the Treatment of Foreign Investment: Survey of Existing Instruments, vol. 1, (Washington, D.C.: The World Bank, 1992), 6.

(٤٨) انظر بصورة عامة:

Dorf and Sabel, "A Constitution of Democratic Experimentalism," 267, 322.

(٤٩) Rigo, "Law Harmonization."

(٥٠) المرجع السابق.

(٥١) المرجع السابق مقتبساً.

Reinicke, "Global Public Policy," 137; and Reinicke and Deng, Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance.

(٥٢) لدى راوستيالا كذلك مناقشة طويلة لأثر الشبكات الحكومية على الامتثال للمعاهدات، حيث يعرض من النقاط نفسها المعروضة هنا فيما يتعلق ببناء القدرات.

The Architecture of International Cooperation," 76-83."

(٥٣) "Notes for an address by the Honourable Paul Martin, to the Royal Institute of International Affairs," Ottawa, 24 January 2001, on G-20 homepage (cited 1 July 2003); available from http://www.fin.gc.ca/news0l/0l'008e.html.

(٥٤) المرجع السابق.

(٥٥) المرجع السابق.

(٥٦) Chayes and Chayes, The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements, 4.

(٥٧) المرجع السابق، ص ٤ .

(٥٨) Raustiala, "The Architecture of International Cooperation," 79.

(٥٩) المرجع السابق، ص ٨٠-٨٣ .

(٦٠) المرجع السابق، ٨٣ .

(٦١) Keohane andNye, "Power and Interdependence in the Information Age," 81-82.

(٦٢) Majone, "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance," 139-67.

(٦٣) Majone, "The New European Agencies: Regulation by Information," 265.

(٦٤) المرجع السابق .

(٦٥) Notis Lebessis and John Paterson, "The Future of European Regulation: A Review of the Workshop," (Working Paper 1997, European Commission, Forward Studies Unit, 11 June 1997) (summarizing a workshop attended by Giandomenico Majone and Renaud Dehousse), on Europa homepage (cited 2 January 2003); formerly available from http: //europa. eu. int/comm/cdp/working-paper/future_of_european. pdf

(٦٦) Commission of the European Communities, "European Governance: A White Paper,"25 July 2001, 21.

(٦٧) Dehousse, "Regulation by Networks in the European Community," 255.

(٦٨) Lebessis and Paterson, "The Future of European Regulation"; Dehousse, "Regulation by Networks," 255.

(٦٩) Commission of the European Communities, "European Governance: A White Paper," 21.

(٧٠) Dehousse, "Regulation by Networks," 255.

(٧١) المرجع السابق، ص ٢٥٤ .

(٧٢) Lebessis and Paterson, "The Future of European Regulation"; see also Majone, "The New European Agencies," 267-68.

(٧٣) Lebessis and Paterson, "The Future of European Regulation"

(ملخص عرض دى أووس ومايون فى المؤتمر)

(٧٤) المرجع السابق.

(٧٥) North American Agreements on Environmental Cooperation (N AAEC)," 14" September 1993,U.S.-Can.-Mex., International Legal Materials 32: 1480 (1993).

(٧٦) NAAEC, arts. 14 and 15.

(٧٧) NAAEC, arts. 15(1) and (2).

(٧٨) المرجع السابق .

art. 15(4).

(٧٩) المرجع السابق .

art. 15(7).

(٨٠) انظر:

Markell, "The Commission for Environmental Cooperation's Citizen Submission Process," 571.

(٨١) انظر:

Freeman, "Collaborative Governance in the Administrative State," 6

(يقول إن النموذج الأفضل للتنظيم "يرى العملية الإدارية على أنها تدريب على حل المشكلات تشترك الأطراف فيه فى المسئولية عن كل مراحل عملية وضع القوانين التى تكون فيها الحلول مؤقتة").

(٨٢) Lebessis and Paterson, "The Future of European Regulation."

(٨٣) المرجع السابق.

(٨٤) المرجع السابق.

(٨٥) Commission of the European Communities, "European Governance: A White Paper," 19.

(٨٦) "The Global Compact: Overview," on The Global Compact homepage (cited 5 July 2003); available from http://wuw.ungfobalcompact.org/Portal/.

(٨٧) "Secretary-General Proposes Global Compact on Human Rights, Labour, Environment," Address to the World Economic Forum in Davos, Switzerland, 31 January 1999, UN Doc SG/SM/688 I/Rev. 1*, on United Nations homepage (cited 5 July 2003); available from http://www.un.org/partners/busimss/davos.htm#speech.

(٨٨) Ruggie, "Global_Governance.net: The Global Compact as Learning Network," 371.

(٨٩) المرجع السابق.

(٩٠) المرجع السابق.

(٩١) المرجع السابق.

(٩٢) Dorf and Sabel, "A Constitution of Democratic Experimentalism," 352.

(٩٣) المرجع السابق، ص ٣٤٨-٣٤٩ .

(٩٤) المرجع السابق، ص ٣٥٢ .

(٩٥) Ladeur, "Towards a Legal Concept of the Network in European Standard-Setting," 157.

(٩٦) المرجع السابق، ص ١٦١ .

(٩٧) Gerstenberg and Sabel, "Directly-Deliberative Polyarchy: An Institutional Ideal for Europe," 289-341.

تقع هذه التوليفة من المشاركة المباشرة فى حل المشكلات مقرونة بتجميع المعلومات المهيكل المستمر ووضع المقاييس فى قلب رؤية دورف وسابل للتجربة الديمقراطية.

Dorf and Sabel, "A Constitution of Democratic Experimentalism," 267.

(٩٨) انظر:

Cohen and Sabel, "Directly Deliberative Polyarchy," 332-33.

(٩٩) انظر:

Majone, "The New European Agencies."

(١٠٠) Aviram, "Regulation by Networks" (on file with author).

(١٠١) المرجع السابق، ص ١٦ .

(١٠٢) Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International" Business Transactions, OECD/DAFFE/IME/BR(97)16/FINAL 18 Dec. 1997," International Legal Materials 3 7 (1998). The number of signatories is available at the Organization for Economic Cooperation and Development homepage (cited 5 July 2003); available from http://www.oecd.org/pdf/MOOOI7000/MOOOI7037.pdf.

(١٠٣) Basic Principles on the Independence of the Judiciary, Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milan, 26 August-6 September 1985, UN Doc. A/CONF.121/22/Rev.I at 59 (1985); "Center for the Independence of Judges and Lawyers," on International Commission of Jurists homepage (cited 5 July 2003); available from http://www.icj.org/rubrique. php3?id_rubrique=40&lang=en.

(١٠٤) انظر بصورة عامة .

Hechter, Principles of Group Solidarity.

(١٠٥) أنا مدين لتلميذى السابقين تيموثى وو وكال راوستيالا بكثير من الرؤى العميقة فى المناقشة التالية. وهما الآن أستاذان للقانون وكانا قد كتبا أبحاثًا لحلقة نقاشية كنت أدرسها فى عام ١٩٩٧ عن التعاون التنظيمى المتعدى للحكومات. وقد استكشف كل بحث الطرق المختلفة التى تمارس بها الشبكات التنظيمية وكيف يمكن القول إنها ترسخ النظام "بدون قانون".

(١٠٦) Timothy Wu, "Order Without International Law_The Compliance Inducing Capacity of Transgovernmental Networks" (May 1997) (on file with author).

(١٠٧) Ellickson, Order Without Law: How Neighbors Settle Disputes.

(١٠٨) Ellickson, Order Without Law; Bernstein, "Opting Out of the Legal System: Extralegal Contractual Relations in the Diamond Industry," 115; idem, "Merchant Law in Merchant Court: Rethinking the Code's Search for Immanent Business Norms," 1765.

(١٠٩) Olson, The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, 65.

(١١٠) Olson, The Logic of Collective Action, 61, quoted in Wu, "Order Without International Law," 11.

(١١١) Olson, The Logic of Collective Action, 62.

(١١٢) Sociologist Sally Engle Merry argues that effective social control is possible only in "close-knit and durable social networks" where there are "homogeneous norms and values." Merry, Urban Danger: Life in a Neighborhood of Strangers 196, quoted in Wu, "Order Without International Law," 23.

(١١٣) Ellickson, Order Without Law, 182, cited in Wu, "Order Without International Law," 12.

(١١٤) Wu, "Order Without International Law," 14-15.

(١١٥) المرجع السابق، ص ٢ .

(١١٦) المرجع السابق، ص ١ .

(١١٧) Kapstein, Governing the Global Economy: International Finance and the State, 45.

(١١٨) انظر المرجع السابق، وكذلك .

Wu, "Order Without International Law," 29-33.

(١١٩) انظر:

International Organization of Securities Commissions (IOSCO) homepage (cited 23 December 2002); available from http://www.iosco.org/gen~info.html.

(١٢٠) "The Basel Committee on Banking Supervision," on Bank for International Settlements homepage (cited 23 December 2003); available from http://www.bis.org/ bcbs/aboutbcbs. htm.

(١٢١) Aviram, "Regulation by Networks," 18.

(١٢٢) المرجع السابق:

n. 63, citing Bernstein, "Opting Out of the Legal System," 129. ١٨

(١٢٣) Slaughter and Heifer, "Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication," 286.

(١٢٤) Foreign Affairs Committee, The Future of the Commonwealth, vol. 1, 27 March 1996, xlviii.

(١٢٥) Chayes and Chayes, The New Sovereignty, 27.

(١٢٦) أدين بهذه الرؤية المتعمقة لكال راوستيالا الذى قام بالاتصال بالزوجين تشيز كجزء من بحث أكبر كتبه يبحث فيه قدرة الشبكات الحكومية على حث التغيير الهيكلى فى البيروقراطيات المحلية.

Raustiala, "Order Without Law: Disaggregated Sovereignty and Structural Replication in the International System," (May 1997) (on file with author).

(١٢٧) "Backgrounder," on the G-20 homepage (cited 23 December 2002); available from http ://www .g20. org/docs/bkgrnd-e. html.

(١٢٨) "From G7 to G8," on G-8 Information Center homepage (cited 23 December 2002); available from http://wwui.g7.utoronto.ca/g7/what_is_g7.html.

(١٢٩) "Parliamentary Supremacy and Judicial Independence, Latimer House Guidelines (1998)," on Commonwealth Parliamentary Association homepage (cited 2 January 2003); available from http://www.cpahq.org/download/latmrhse.pdf.

(١٣٠) Howell, "The Place of the Commonwealth in the International Order."

(١٣١) Justice Richard Goldstone, personal conversation with author, Hamburg, Germany, 23 August 2001.

(١٣٢) Fearon, "Deliberation as Discussion," 44.

(١٣٣) فى هذا الصدد، قارن ادعاء تشيز بأن "شرط التبرير ينتشر فى عملية الاختيار الأساسية. وهناك تغذية استرجاعية مستمرة بين المعلومات التى سوف تُطالَب بها الحكومة لتبرير عملها وذلك النوع من العمل الذى يُختار.

Chayes, The Cuban Missile Crisis: International Crises and the Role of Law, 103.

(١٣٤) Fearon, "Deliberation as Discussion," 62.

الاقتباس من فيرون، لكنه عبر عما قاله مانين بكلمات أخرى

Manin, "On Legitimacy and Political Deliberation," 352.

(١٣٥) المرجع السابق، ص ٤٥ .

يقول فيرون إن الأسس التى يحددها لتأييد المناقشة كما يلى:

– تقليل أثر العقلانية المقيدة أو التغلب عليه.

– فرض أو تشجيع نمط بعينه من تبرير المطالب.

– المساعدة فى جعل الاختيار النهائى مشروعًا فى أعين الجماعة كى يسهم فى تضامن الجماعة أو تحسين التنفيذ المرجَح للقرار.

– تحسين الصفات الأخلاقية أو الفكرية للمشاركين.

– عمل "الشيء الصحيح"، دون الاعتماد على نتائج المناقشة.

(١٣٦) المرجع السابق، ص ٤٧ .

(١٣٧) المرجع السابق، ص ٥٥ .

(١٣٨) المرجع السابق، ص ٥٨ .

(١٣٩) المرجع السابق، ص ٥٤ .

(١٤٠) Risse, '"Let's Argue!': Communicative Action in World Politics," 1-39.

(١٤١) هذه الرواية لطريقة سلوك البشر ملخص شديد الأساسية، بإذن من توماس ريس، لبعض نظريات الفيلسوف الألمانى العظيم يورجن هابرماس الذى أمضى عقوداً فى جعل مساحة للعقل فى عالم غالباً ما يبدو أنه يضم فقط أفراداً متشظين تحركهم المصلحة أو بُنى اجتماعية خانقة.

Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns (وترجمتها "نظرية العمل الاتصالى).

ينظر هابرماس إلى الأفراد على أنهم كائنات لا تسعى إلى إقناع الآخرين فحسب، بل هم أنفسهم قابلين للإقناع. فرغبة المتحدث فى تغيير تفكيره فى ضوء ما يسمعه، فى الغالب رداً على ما يقوله، شرط مسبق لـ"التفكير الحقيقى".

Risse, "Let's Argue!," 9.

(١٤٢) March and Olsen, Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics; "The Institutional Dynamics of International Political Orders," 52, no. 4 (DATE): 943-69.

(١٤٣) March and Olsen, "Institutional Dynamics," 943.

(١٤٤) Risse, "Let's Argue!," 2.

(١٤٥) المرجع السابق، ص ١-٢ .

(١٤٦) المرجع السابق، ص ١٥ و١٩ .

(١٤٧) المرجع السابق، ١٩ .

(١٤٨) See Rigo, "Law Harmonization."

(١٤٩) Risse, "Let's Argue!," 33.

(١٥٠) المرجع السابق، ٢٨-٣١ .

(١٥١) Lani Guinier, "Rethinking Power," Tanner Lectures on Human Values, (lectures given by Professor Guinier at Sanders Theater, Harvard University, November 4-5, 1998); idem, The Miner's Canary: Enlisting Race, Resisting Power, Transforming Democracy.

(١٥٢) Hirschman, A Propensity to Self-Subversion, 235.

(١٥٣) المرجع السابق، ص ٢٣٧ .

(١٥٤) المرجع السابق، ص ٢٣٩ .

(١٥٥) المرجع السابق، ص ٢٤٢-٢٤٤ .

(١٥٦) المرجع السابق، ص ٢٤٦ .

(١٥٧) المرجع السابق، ص ٢٤٤ .

(١٥٨) Merger Busting in Europe," New York Times, 21 June 2001."

(١٥٩) Larson, "Network Dyads in Entrepreneurial Settings: A Study of the Governance of Exchange Relationships," 76, quoted in Rhodes, Understanding Governance

.51يصل رودس نفسه إلى نتيجة مشابهة

The New Governance: Governing without Government," 652-667."

(١٦٠) Robert Keohane, "Studying Cooperation and Conflict: Intra-Rattonalistic and Extra-Rationalistic Research Programs," (talk at a roundtable on conflict and cooperation, American Political Science Association annual meetings, San-Francisco, CA, August 1996) (on file with author).

(١٦١) Hart, and Sacks, The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law, lxxi_lxxii.

(١٦٢) Chayes and Chayes, The New Sovereignty, 22-28.

(١٦٣) وضع الزوجان تشيز إطارهما التحليلى فيما يتعلق بالمعاهدات التنظيمية الدولية؛ وهو ينطبق كذلك على العلاقات التنظيمية المتعدية للقوميات. وفى عمل سابق أوجد ابرام تشيز صلة بين القانون التنظيمى والسياسة العامة، حيث يقول إن حل القضايا التنظيمية ينطوى على نقاشات واسعة بشأن السياسة العامة والقيم العامة.

Chayes, "The Role of the Judge in Public Law Litigation," 1302.

(١٦٤) Cover, "The Supreme Court, 1982 Term_Forward: Nomos and Narrative," 15, cited for a similar proposition in Koh, "The 1994 Roscoe Pound Lecture: Transnational Legal Process," 181.

(١٦٥) Koh, "The 1998 Frankel Lecture: Bringing International Law Home," 623.

الفصل السادس

نظام عالمى عادل

الحكومات وحدها هى التى تحمل الموافقة السياسية التى تمنحها المساءلة السياسية. وليست الشركات متعددة الجنسيات ولا البيروقراطيات الدولية بديلاً لها. وتتطلب معالجة التحديات الأكثر تعقيدها التى تفرضها العولمة المساءلة المباشرة التى يحملها ممثلو الدول ذات السيادة.

بول مارتن، رئيس وزراء كندا، ووزير المالية الكندى ورئيس مجموعة العشرين السابق[١]

البحث عن مهندسى النظام العالمى أشبه ببحث لعبة بوجو: إنهم نحن. فليس هناك قادة أو خبراء افتراضيون يجلسون خارج العالم على منصة أرشميدسية، حيث يمكنهم تصميم البُنَى العالمية الجديدة وتنفيذها. بل إن رؤساء الدول والوزراء والقضاة والمشرعين ورؤساء المنظمات الدولية والقادة المدنيين ورؤساء الشركات وأساتذة الجامعة والنقاد جميعهم يقومون بالاختيارات ويشاركون فى العملية التى تصمم مخطط النظام العالمى فى أية لحظة بعينها ويعطونه أهمية متطورة باستمرار.

قدم الفصل الرابع الخطوط العامة لبنية النظام العالم المقسَّم القائم على الشبكات الحكومية الأفقية والرأسية المتعايشة مع المنظمات الدولية التقليدية. وتناول الفصل الخامس الآليات التى يمكن بها لهذه الشبكات خلق نظام عالمى فعال - بشكلها الحالى

أو بشكل أكثر وعياً بالذات، إلى حد كبير، أعيد تكوينه أو جرى تكوينه حديثًا. ومع ذلك فإن الأمر يعود إلينا جميعًا فى تقرير الأهمية الفعلية للنتائج التى يحققها هذا النظام العالمى والمُثُل التى يروج لها. وليس النظام العالمى المجدى والفعال بالضرورة نظامًا مرغوبًا. إذ لا بد أن يكون كذلك نظامًا عالميًّا عادلاً - أو عادلاً بالقدر الذى يمكن للطموح والقدرة الإنسانيين تحقيقه.

ينسجم الكثير من الأوصاف والرؤى المقدمة فى الفصول السابقة مع ليبرالية التقدم أكثر من ليبرالية الخوف[٢]. وقد ركزت على ما قد ينجح أكثر مما قد يفشل. بل إن مفهوم "النظام العالمى الجديد" له حتمًا إيحاء طوباوى، لكن المراقبين الآخرين للشبكات الحكومية القائمة، وكذلك منتقدو ما يمكن أن تكون عليه، أشاروا إلى الكثير من المشكلات. ويحاول هذا الفصل تناول تلك المشكلات. وبالإضافة إلى ذلك، أقدم مجموعة من وصفاتى التى استهدفت ضمان كون النظام العالمى المشبَّك شاملاً ومتسامحًا ومحترمًا ولا مركزيًّا بقدر الإمكان.

١ - مشكلات مع الشبكات الحكومية:

يأتى نقد الشبكات الحكومية من اتجاهات شتى. ويقوم بعض هذا النقد على التصور أكثر من الحقيقية، وينطبق البعض على أنواع معينة من الشبكات الحكومية أكثر من غيرها. وهكذا، وعلى سبيل المثال، لا يبدو أن المخاوف من تحايل شبكات المواءمة على المُدخل الديمقراطى فى اتخاذ القرار، وهو ما سنناقشه فيما يلى، تعتمد بشكل كبير على المعلومات الخاصة بالمنظِّمين أو القضاة أو المشرعين. وربما كان ما يدعو إلى قدر أكبر من الدهشة هو أن هناك من يقللون حتى من شأن شبكات المعلومات. وكل من هذه الفئات المختلفة لديها بالطبع شبكاتها المختلفة الكثيرة التى لها أعضاؤها المختلفون وأنشطتها المختلفة. وهكذا فإن النقد المنظَّم القائم على أساس

لـ"الشبكات الحكومية" بصور عامة، أو أية فئة بعينها من الشبكات، من الصعب القيام به فى هذه المرحلة.

الاتهام المتكرر والسهل هو "انعدام المساءلة". إلا أن هذا الادعاء يلقى الضوء على صعوبة أخرى تتعلق بنقد الشبكات الحكومية وتحديد طريقة الرد على هذا النقد. المساءلة أمام من؟ (حتى إذا افترضنا أننا نعرف ما تعنيه "المساءلة" فى هذه الظروف). فالشبكات الحكومية تتكون بصورة عامة من المسئولين الحكوميين، الذين يتفاعلون مع بعضهم البعض، وبشكل أقل تواترًا مع نظرائهم المتعدين للقوميات. وهؤلاء المسئولون القوميون مسئولون أمام دوائرهم القومية فيم يتعلق بأنشطتهم المحلية وكذلك المتعدية للقوميات، كما سنرى. وفى الوقت نفسه تشكل الشبكات الحكومية مجتمعة نظام الحوكمة العالمى الذى يجب أن يكون مسئولاً بشكل ما أمام المجتمع العالمى ككل، حيث يشمل كلاً من الدول والأفراد الذين تنبع مصالحهم الجماعية من الإنسانية المشتركة. إلا أن ما يمكن أن يكون مرغوبًا، من وجهة النظر القومية فيما يتعلق بخدمة مجموعة معينة من المصالح، ربما يكون إشكاليًّا إلى حد كبير من وجهة النظر العالمية؛ وفى المقابل فإن افتراض وجود المصالح "العالمية" وخدمتها يمكن أن يقضى على المصالح القومية المحددة أو ينتهكها. وعند عرض المشكلات المحددة التالية، سنجد أن العديد منها له بُعد عالمى وقومى.

سوف نعود إلى هذه القضايا بعد مناقشة المشكلات المحددة التى أثارها النقاد، لكن هناك تحذيرًا أخيرًا. ذلك أن مشكلة السلطة موجودة باستمرار، سواء أكانت صريحة أم لا. ومن المنظور القومى، فإن المعنى الضمنى للكثير من النقد هو الطرق التى يتم بها توسيع مجال عمليات الحوكمة كى تتجاوز الحدود القومية - حتى عمليات جمع المعلومات وعصف العقول بشأن المشكلات - يغير ميزان القوى السياسى المحلى. ومن منظور عالمى، فإن المشكلة الدائمة، ولا يمكن تجنبها، هى لا تماثل القوة بين الدول المختلفة. لكن يجدر أن نتذكر منذ البداية أن تلك المشكلات ليست مقصورة بحال من

الأحوال على الشبكات الحكومية. فهؤلاء الذين يودون الإبقاء على الحدود المحلية مغلقة بإحكام لا بد أنهم يعارضون ظاهرة العولمة الأكبر بكثير. وهؤلاء الذين يرغبون فى تكافؤ توزيع القوة بين الدول لا بد أنهم سيتشبثون باللاتماثلات الضخمة المدمجة فى نظامنا العالمى الحالى، من الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة إلى التصويت المرجح فى صندوق النقد الدولى والبنك الدولى.

تكنوقراطية عالميـــة:

ربما كان الاتهام الأكثر تواتراً ضد الشبكات الحكومية هو أنها شبكات التكنوقراط ـ المنظِّمون والقضاة غير المنتخبين الذين يشتركون فى النظرة الوظيفية إلى العالم لكنهم لا يستجيبون للهموم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الخاصة بالمواطنين العاديين. فعلى سبيل المثال، يتهم أنطونيو بيريس الشبكات الحكومية بتبنى "الوصاية الأفلاطونية باعتبارها نموذجاً للحوكمة المتعدية للقوميات"، وهى "خطوة صريحة "نحو النخبوية التكنوقراطية"(٣). والشعور بالألفة وحتى التضامن بين رجال البنوك المركزية ومنظمى الأوراق المالية ومسئولى مكافحة الاحتكار والقضاة، من هذه الناحية ينشئهم على الاعتقاد بأن التبادلات السياسية، إلى حد بعيد، اختيارات ذات قيمة محايدة تقوم على الخبرة "الموضوعية". والسماح لهؤلاء المسئولين بالتجمع خارج البلاد وقد تحرروا من اقتحامات الممثلين العامين وجماعات المصالح الخاصة المخولة المعتادة فى عملية اتخاذ قراراتهم، يعنى السماح لهم بتفادى السياسة.

الهم المتصل بذلك هو انعدام الشفافية بصورة عامة. وطبقاً لما يقوله فيليب ألستون، فإن ظهور الشبكات الحكومية "يوحى بالابتعاد عن مجالات الشفافية النسبية إلى الغرف الخلفية وتجاوز المجالات السياسية القومية التى تجعل لها الولايات المتحدة وغيرها من مؤيدى أهمية المؤسسات الديمقراطية الصحيحة قدراً كبيراً من الأهمية"(٤).

ويتفق معه سول بيتشوتو بقوله: "يصيب انعدام المشروعية المزمن الاتصالات الدولية المباشرة على مستوى ما دون الدولة بين المسئولين والإداريين القوميين"[٥]. وهو يعزو انعدام المشروعية هذا إلى عدم الرسمية وسرية تلك الاتصالات، وعلى وجه التحديد السمات التى تجعلها على قدر كبير من الجاذبية للمشاركين[٦]

المثال العامل الأكثر تواتراً للتكنواقراطية العالمية المزعومة هو تبنى لجنة بازل وفرضها لشروط كفاية رأس المال (اتفاقيات بازل الخاصة برأس المال) بين أعضائها. وقد قال بعض الخبراء إن هذه الشروط أسهمت فى النهاية فى الركود العالمى[٧]. ويوافق چونسون ميسى على أن الاتفاقيات جهد يقوم به المنظمون أنفسهم لـ"حماية استقلالهم فى مواجهة المنافسة الدولية"، وأنها بالنسبة لليابان بشكل خاص "كانت تمثل إستراتيجية تكتيف الأيدى" التى سمحت لـ"البيروقراط اليابانيين ... بمراوغة البيروقراط من البلدان الأخرى من أجل الحصول على المزيد من السلطة التنظيمية التقديرية"[٨]. ومع ذلك يُفترض أن رجال البنوك المركزية مستقلون محليًّا فى كثير من الأنظمة السياسية؛ فهم معزولون بشكل متعمد عن العملية السياسية المباشرة. وكشأن المحاكم، فإن فهمهم على أنهم "سياسيون" يقوِّض مشروعيتهم بدلاً من أن يعززها. فلماذا ينبغى أن يكونوا فى الاقتصاد العالمى، إلى حد كبير، أكثر تقييداً من الناحية السياسية عند تنسيق السياسات مع نظرائهم الأجانب؟.

على أى الأحوال فقد فشل أى جهد لاحق لتبنى لجنة بازل لقواعد تنظيمية مشابهة، كما فشلت جهود تبنى اللجنة الفنية للمنظمة الدولية لهيئات أسواق المال لتبنى قواعد تنظيمية مشتركة للأوراق المالية. وبصورة عامة فمن الصعب أن تقوم مخاوف أية عصبة دولية من أى نوع، تجتمع وتضع القواعد سرًّا، على الحقائق. ومن ناحية أخرى، فإن إحدى نوايا هذه الدراسة هى توضيح الطرق التى قد يُحتمل، على أقل تقدير، أن تمارس فيها بعض الشبكات الحكومية مقدرة وضع القواعد الفعلية، بحيث تكون القواعد التى تضعها قابلة للتنفيذ بشكل مباشر بواسطة أعضاء الشبكة أنفسهم، دون

أى مُدْخَل سياسى محلى أو عالمى. وبذلك فلا بد أن يكون القلق بشأن سلطة وضع القواعد التكنوقراطية غير المقيَّدة مبررًا بشكل أكبر فى المستقبل.

الحل القياسى للقلق بشأن التكنوقراطية هو زيادة الشفافية. إلا أن الشفافية يمكن أن تجعل الشبكة متاحة بشكل أكبر لضغوط المصالح القطاعية، مما يؤدى إلى "التسييس المفرط" فى صورة تمثيل مشوه للأفضليات المحلية أو الدولية المحددة. وفى الوقت نفسه، يمكن أن تمثل الشبكات الحكومية مشكلة عدم معرفة ما يكفى بشأن من الذى يتخذ القرارات ومتى يتم اتخاذها كى يكون بها مُدْخِل مهم. وكما يشير چوزيف وايلر فيما يتعلق باتهامات نقص الديمقراطية فى الاتحاد الأوروبى، فإن "الشفافية والقدرة على الوصول إلى الوثائق كثيرًا ما يُستعان بهما باعتبارهما علاجًا ممكنًا لهذه القضية. لكن إذا كنت لا تعرف ما يجرى، فما هى الوثائق التى ستطلب رؤيتها؟"(٩).

الوصفة المتواترة الأخرى لمواجهة الميول التكنوقراطية هى ربط الشبكات الحكومية بالشبكات السياسية الأوسع الخاصة بالمنظمات غير الحكومية والشركات. والمهم هنا ليس مجرد وضع المسئولين الحكوميين التكنوقراط فى اتصال أكبر مع الناشطين من الدوائر المختلفة. بل هو كذلك تغيير سياق اتخاذ قراراتها. وحتى إذا كانت نتيجة مشاوراتهم مع بعضهم البعض مجموعة من دساتير السلوك أو أفضل الممارسات، أى التجميع دون أية سلطة رسمية، فمن المحتمل أن يكون الإجماع الفنى المشار إليه مثيرًا للقلق. ومن غير المرجح أن يلقى من يصيغون تلك الدساتير تحديًا من المستهلكين أو المدافعين عن البيئة أو العمال، من ناحية، أو من الشركات والمصالح المالية، من ناحية أخرى. ومن خلال إعادة تسييس عملية اتخاذ القرار، إلى حد ما على الأقل، تعلم المنظمون الشك فى إجماعهم المهنى والتشاور بشأن أفضل حل جماعى، آخذين فى الاعتبار مجموعة أوسع بكثير من المصالح.

هذه الاتهامات الخاصة بالتكنوقراطية وانعدام الشفافية من منظور عالمى، وقد ساقها بصورة عامة محامون دوليون يسعون إلى ضمان عدالة أى نظام للحوكمة

العالمية واستجابته. ومن هذه الناحية، تتناقض الحوارات السرية للتكنوقراط على نحو غير مواتٍ مع المفاوضات العلنية القائمة على صوت واحد لكل دولة ونظام التصويت الخاص بالكثير من المنظمات الدولية الفعلية أو المتصورة. كما أن القلق بشأن عدم تساوى القوة جزء مهم من هذه المعادلة؛ فنقل السلطة إلى التكنوقراط يعنى منح مزايا لآراء تلك الدول التى لديها تكنوقراط - وهى حتمًا الدول الأكثر تقدمًا. إلا أنه كما يبين القسم التالى، فإن هذا القلق يتوافق بشدة كذلك مع الدوائر الأضعف وغير الخبيرة داخل الدول.

تشويه العمليات السياسية القومية:

انقر موقع منظمة المصالح العامة الأمريكية "المواطن العام" **Public Citizen**[١٠]. يضم الجانب الأيسر مفاتيح تحدد مجالات الاهتمام التى تعنى المنظمة بشكل خاص. وهى تشمل "المسار السريع ومنظمة التجارة العالمية والنافتا" و"الصين" و"المواءمة". انقر المواءمة وواصل القراءة. وإليكم تعريف المواءمة، ولماذا ينبغى على الجمهور الأمريكى أن يقلق بشأنها: "المواءمة هى الاسم الذى أُعطى للجهد الذى تقوم به الصناعة لاستبدال مجموعة من معايير المنتجات وغيرها من السياسات التنظيمية التى تتبناها الدول لمصلحة المعايير العالمية الموحدة"[١١].

يلقى موقع "المواطن العام" باللوم على أنظمة التجارة كالنافتا ومنظمة التجارة العالمية فيما يتعلق بالانتعاش الكبير فى جهود المواءمة، حيث يقول إنها "تطالب أو تشجع" الحكومات القومية على مواءمة معاييرها أو الاعتراف بمعايير الحكومات الأجنبية كمكافئ لمعاييرها[١٢]. ويُنفَّذ هذا التعهد الجوهرى من خلال إنشاء "عدد يتزايد باستمرار من اللجان ومجموعات العمل لتنفيذ تفويض المواءمة"[١٣].

مشكلة هذه الجهود، من منظور الموقع، هى أن معظم مجموعات العمل تسيطر عليها الصناعة، ولا تتيح فرصة لأى مُدْخَل بواسطة الأفراد أو المجتمعات المحتمل تأثرها، وهى بصورة عامة تؤدى عملياتها خلف أبواب مغلقة. ومع ذلك فإنه فى ظل قوانين التجارة الحالية يمكن لعمليات وضع المعايير هذه أن تؤثر بشكل مباشر على سياساتنا القومية والولاياتية والمحلية(١٤).

الحل الفورى هو تنبيه الجمهور إلى ما يحدث. بل الواقع هو أن "المواطن العام" ينشر "تنبيه المواءمة"، وهو نشرة مطبوعة وعلى الإنترنت "تسعى إلى تشجيع وضع السياسات العلنى والمسئول فيما يتصل بالصحة العامة والموارد الطبيعية وسلامة المستهلك ومعايير العدالة الاقتصادية فى عصر العولمة"(١٥). وهى تعرض إعلانًا بالتغييرات المقترحة على القواعد التنظيمية الأمريكية وفترات التعليق ومواعيد الاجتماعات المهمة. والهدف هو زيادة شفافية عملية المواءمة وجعل "المعلومات التى لولا ذلك لكانت غامضة" متاحة للجمهور، أملاً فى أن "يشارك المزيد من المواطنين والمجموعات والمنظمات ويكون لهم أثر على وضع المعايير الدولى"(١٦). ويبدأ كذلك الباحثون مثل سيدنى شابيرو فى تنبيه المحامين الإداريين بالجانب المزعج من جهود المواءمة(١٧).

على المدى الأطول، لا بد أن يسعى الناشطون إلى توسيع الضمانات الإجرائية المحلية الأمريكية للنشاط المتعدى للحكومات. ويرسم موقع "المواطن العام" رؤية وردية نسبيًّا لشروط القانون الإدارى الأمريكى، مشيراً إلى أن "وضع السياسيات الأمريكية لا بد من أدائه 'علنًا' مع وجود موجز يمكن الوصول إليه بطريقة علنية، بموجب قوانين مثل قانون الإجراءات الإدارية الفدرالى". وتتطلب اللوائح الأمريكية الأخرى، كقانون اللجان الاستشارية الفدرالية "تمثيلاً متوازنًا فى اللجان الاستشارية الحكومية وأن تكون عملياتها علنية"(١٨). ومع ذلك فإننا نجد على الجانب الدولى أن التزام الوكالات بالإجراءات المحلية الأمريكية الخاصة بالتنبيه والتوازن والانفتاح والمُدْخَل العام غير

منتظم فى أفضل الأحوال. وتتبع الوكالات الفدرالية إجراءات مختلفة لإشراك الجمهور فى مفاوضاتها الخاصة بالمواءمة الدولية وتتيح كميات مختلفة من المعلومات للجمهور فى مراحل مختلفة[١٩].

وهكذا يكون الحل الطبيعى هو "تطبيق شروط الإجراءات والمشاركة الواجبة الخاصة بالقوانين الأمريكية الحالية، كقانون الإجراءات الإدارية، وقانون حرية المعلومات، وقانون اللجان الاستشارية الفدرالية، على كل أنشطة المواءمة الدولية"[٢٠]. يعنى هذا فى الواقع مطالبة المنظِّمين الذين يسعون إلى تحديد الموقف الأمريكى فى محادثات المواءمة، أو بحث المقترحات من المنظِّمين الأجانب، بخلق سجل لكل أعمالهم؛ وسوف يخضع هذا السجل بعد ذلك لوضع القواعد القائم على الملاحظة والتعليق، مما يسمح لكل أفراد الجمهور ذوى الاهتمام بمُدْخَل كامل[٢١]. ومن المفترض أيضًا أن يخضع عمل الوكالة الناتج عن ذلك للمراجعة القضائية بواسطة المحاكم الأمريكية

للوهلة الأولى، ينشأ القلق بشأن المواءمة فى المقام الأول من هدف القواعد المنظمة للمواءمة، إلى جانب الخطر الناتج عن ذلك لـ"خفض" حماية الصحة العامة والبيئة وسلامة المستهلك وغيرها من المجالات، لكن العملية نفسها تثير القلق. ففكرة اجتماع المنظِّمين وراء أبواب مغلقة، دون مُدْخَل من مجموعة عريضة من المجموعات العامة ذات الاهتمام، فى وقت لا يزال بإمكانها فيه التأثير على المناقشة والنتيجة، أمر يبعث على القلق فى حد ذاته. ومعرفة أنهم يتبادلون المعلومات بشأن المشكلات المشتركة أو يقدمون المساعدة الفنية لبعضهم البعض، فحسب، سوف يثير قدرًا من الانتباه الفورى أقل من معرفة أنهم مشغولون بنشاط فى مواءمة القواعد التنظيمية القومية. ومع ذلك فإنه بما أن القلق الأشد هو أن المنظِّمين فى مجال اهتمام بعينه يعملون بناءً على مجموعة من الافتراضات التكنوقراطية والمهنية لا تأخذ فى اعتبارها غيرها من الرؤى والمصالح والسياسات، فمن المرجح أن يشجع التفاعل التنظيمى العابر للحكومات من

أى نوع المطالبة بقدر أكبر من المشاركة العامة، أو على الأقل الشفافية الكافية للسماح للمجموعات ذات الاهتمام بأن تقرر لنفسها ما إذا كانت ترغب فى أن يكون لها مُدْخَل أم لا.

على عكس "الأندية" القديمة الخاصة بالوزراء، أو حتى المسئولين العاملين فى المنظمات الدولية كصندوق النقد الدولى والناتو والجات، الآن الأفراد المعنيون هم المنظِّمون المحليون والموظفون العامون المكلفون بصياغة وتنفيذ القواعد الخاصة بعدد كبير من القضايا التى لها أثر يومى على المواطنين العاديين، وهم بالتالى يخضعون فى العادة لعدد كبير من القواعد المقصود بها تحسين التمحيص العام. ونشاطهم الخارجى امتداد لنشاطهم المحلى، ولا يحدث فى مجال "دولى" منفصل ومميز خُلِقَ لمعالجة المشكلات "الدولية". وبذلك يقول النقاد إن هؤلاء المسئولين ينبغى أن يخضعوا للقيود نفسها فى الخارج كما فى الداخل.

المُدْخَل غير التمثيلى فى العمليات السياسية العالمية:

مجموعة أخرى من النقاد أقل انشغالاً بالشبكات الحكومية القائمة بالشكل الموصوفة به هنا، لكنها مشغولة بظاهرة أكبر خاصة بـ"الشبكات السياسية العالمية" أو "شبكات القضايا العالمية" - وهى شبكات كل الأفراد والمجموعات والمنظمات، الحكومية وغير الحكومية، المهتمة بمجموعة بعينها من القضايا. ويدعم الأمين العام للأمم المتحدة ونائب رئيس البنك الدولى والعديد من الباحثين هذه الشبكات باعتبارها الآليات المُثْلَى للحوكمة العالمية(٢٢). وكما أشرنا للتو، فإن هذه الشبكات الأوسع غالبًا ما يُستعان بها كحل لمشكلة التكنوقراطية مع الشبكات الحكومية المحضة. ومع ذلك فإن المشكلة التى تنشأ على الفور هى كيفية فصل بُنى الحكومة عن شبكات الحوكمة غير محددة الشكل.

طبقًا لما يقوله مارتن شاپيرو، فإن الانتقال من الحكم إلى الحوكمة يميز "تآكلاً كبيراً للحدود التى تفصل ما يقع داخل الحكم وإدارته وما يقع خارجهما"[٢٣]. والنتيجة هى منح امتيازات لـ"الخبراء والمتحمسين"، وهما المجموعتان خارج الحكم اللتان لديهما أكبر حافز ورغبة للمشاركة فى عمليات الحوكمة لكنهما ليستا ممثَّلتين فى الكيان السياسى الأكبر[٢٤]. ومن هذا المنظور، سوف يحقق المسئولون الحكوميون المحايدون نسبيًا، الذين يعون المبادلات الاجتماعية الأكبر المحيطة باتخاذ القرار بشأن قضية بعينها، نتائج أكثر ديمقراطية من القرارات التى يصوغها فى المقام الأول المواطنون أصحاب المصلحة الأكبر - وحتى هؤلاء الذين يعملون بمعرفة جوهرية خاصة بالقضية وبأفضل النوايا.

بدلاً من الاحتفاء بالحوكمة دون الحكم، يدعو نقاد مثل شاپيرو إلى العكس تمامًا، وهو إعادة الحكم إلى الحوكمة. إذ ينبغى أن تصبح شبكات المسئولين الحكوميين مميزة على نحو أكثر وضوحًا عن ذلك الفيض من الفاعلين الخاصين المحيطين بها - بل من الفاعلين الخاصين المفترض أنهم يعملون من أجل المصلحة العامة. ومن المرجح أن يطمس دمج خطوط السلطة وطمسها الفَرْقَ بين المشروعية العامة والسلطة الخاصة.

من هذا المنظور، المسألة هى تحسين الصورة العاملة للشبكات الحكومية باعتبارها شبكات داخل شبكات سياسية أوسع. ولا بد أن يكون المسئولون الحكوميون المميزون مسئولين عن القرارات النهائية بشأن الأنواع نفسها من المسائل التى يقررونها فى أوطانهم، وكذلك عن الأنواع الجديدة من القرارات الخاصة بأفضل الممارسات ودساتير السلوك وتنسيق الموارد خدمةً للمشكلات المشتركة. وسوف يساعد تحديد من يملك سلطة اتخاذ القرارات النهائية وتوضيحه على تنظيم المُدْخَل فى تلك القرارات والحفاظ على إسهامات الفاعلين الخاصين الكثيرين المعنيين فى الوقت الراهن، لكنه يخلق كذلك قنوات أكثر ثباتًا للمشاركة.

المدْخَل غير التمثيلى فى اتخاذ القرارات القضائية القومية:

كم هو مثير للمشكلات أن يعتمد القضاة على قرارات المحاكم الأجنبية والدولية كجزء فى مشاوراتهم بشأن كيفية اتخاذ قرار خاص بقضية محلية؟ كما جاء فى الفصل الثانى، يختلف قضاة المحكمة العليا الأمريكية بشأن هذه المسألة، على نحو شديد. فهل ينبغى لنا أن نترك لهم المسألة كى يحلوها؟ هل ينبغى أن يشارك الكونجرس؟ هل ينبغى أن يأخذ المحامى العام، باعتباره كبير محاميى الرئيس، موقفاً فى المجادلات أمام المحكمة؟.

طبقاً لما يقوله رئيس المحكمة القضائية العليا لولاية ماساتشوستس السابق تشارلز فرايد، فإن الاعتماد على القرارات الأجنبية قد يغير مسار القانون الأمريكى. ويكتب فرايد بإمعان عن الفرق بين العلم وإصدار الأحكام القضائية، مشيراً إلى أن رفض التحليل المقارن من جانب العلماء "سوف يبدو همجياً فى واقع الأمر"، لكن ليس الأمر كذلك بالضرورة فيما يتعلق بالقضاة[٢٥]. فالقضاة لا بد لهم من تسليم إجابات تقيدها مجموعة محددة من المصادر. وهكذا يكتب فرايد، بالإشارة إلى الجدل الدائر بين القاضى براير والقاضى سكاليا فى قضية پرنتس:

لو ظهرت تعليقات القاضى براير على القانون الدستورى المقارن فى مقال مراجعة علمية للقانون لكانت غير جديرة بالذكر إلى حد كبير.... [لكنها] كجزء من رأى قضائى كانت جديرة بالذكر على نحو تام. فلماذا ينبغى أن يكون الأمر كذلك؟ السبب هو أنه لو كانت إضافة القاضى براير إلى قضية القانون الدستورى المقارن قد مرت بلا معارضة لأصبحت خطوة نحو شرعنة استخدامها كنقاط انطلاق فى المجادلة الدستورية[٢٦].

ويمضى فرايد فى كلامه قائلاً إنه لو نجح براير لأصبحت توصيته "شيئًا أكثر من مجرد اقتراح أو فكرة جيدة. إذ كان سيتم إدخالها بصفتها مجموعة جديدة تماماً من المواد فى النصوص والسوابق والمبادئ التى تنطلق منها المهمة الهرقلية الخاصة ببناء

الأحكام فى قضايا بعينها"[٢٧]. على سبيل المثال، يشير فرايد إلى أهمية السماح للقضاة بالاستشهاد بالمصادر من غير قانون السوابق القضائية، كالتقارير العلمية والتحليلات السياسية وغيرها من المواد غير القانونية. وسوف يؤدى توسيع عالم المعلومات الخاص بالقاضى إلى توسيع مجال الاعتبارات التى يظن أنها ذات صلة بقرار ما. ويجعل توسيع مجال الاعتبارات بدوره بالإمكان تقديم مجموعة أكبر من الحجج المؤيدة لقرار ما أو المعارضة له.

وهكذا فإنه، على سبيل المثال، عندما تواجه القاضية روث بادر جنسبرج قرارًا بموجب قانون أمريكى يتعلق بدستورية الخطوات المتخذة لزيادة تمثيل الأقليات، فإنها تجد أنه من المفيد إلقاء نظرة على التجربة الهندية وكذلك التجربة الأمريكية[٢٨]. ولأنها تعرف أن التجربة الهندية توفر لها منظورًا مختلفًا للمشكلات التى يمكن أن تواجهها المؤسسات الأمريكية مع برامج زيادة تمثيل الأقليات، فهى تعطيها كذلك إحساسًا أعرض بالخيارات المتوافرة. ولكن هل التجربة الهندية فى واقع الأمر ذات صلة بالولايات المتحدة؟ الفروق الهائلة بين البلدين تثير إمكانية - أو بالأحرى أرجحية - أن المبادرات السياسية نفسها ستكون لها نتائج مختلفة تمامًا. ومع ذلك، وبصورة أكثر تعمقًا، هل توحى الديمقراطية بالحق فى ارتكاب ما نرتكبه من أخطاء؟.

ترى مجموعة من الأكاديميين المحترفين أن صياغة السؤال على هذا النحو تبدو مضادة للفكر بشكل جذرى، لكن السياسيين والمواطنين العاديين الذين يمثلونهم يرون أن القضية المهمة ربما تكون هى السيطرة على المُدْخَلات فى عملية سياسية بعينها - بما فى ذلك التشاور القضائى - كى يمكن السيطرة على المُخْرَج أو على الأقل إدارته. وليست المشكلة من هذا المنظور هى، إلى حد كبير، عدم وجود الأفكار الجيدة، وهو الأمر الذى يمكن علاجه باللجوء إلى البلدان الأخرى، بل معركة المصالح الأساسية التى تشكل اختيارى السياسى. والسماح للقضاة والمنظِّمين وحتى المشرعين بضخ خيارات

جديدة فى أى جدل سياسى بالرجوع إلى تجربة بلدان أخرى، بل وإجازتها بناءً على تلك التجربة، يجعل إدارة العملية السياسية برمتها أصعب بكثير.

جرى التعبير عن هموم مشابهة خارج الولايات المتحدة. إذ يوثق كريستوفر ماكرادن المجادلات بشأن ملاءمة الاعتماد على القرارات القضائية الأجنبية فى إسرائيل وسنغافورة وجنوب إفريقيا وأستراليا وهونج كونج[٢٩]. والهم الأساسى فى تلك المجادلات هو العشوائية فى اختيار وقت الاهتمام بالقانون ووقت تجاهله، وكذلك فى تقرير أى المحاكم الأجنبية يُهْتَم بها. ويقول ياش جاى من هونج كونج إن "مقاربة استخدام القضايا الأجنبية ليس دائمًا إلى حد كبير؛ إلا أنه يُستعان بها عندما تدعم الموقف الذى تفضله المحكمة، وإلا فإنها تُرفَض باعتبارها غير ذات صلة بالأمر"[٣٠]. وبطريقة أو بأخرى، يتشابه هذا النقد مع اتهام ميسى بأن المنظِّمين المصرفيين اليابانيين استغلوا اتفاقيات بازل لتعزيز مشروعيتها الداخلية ومن ثم استقلالهم؛ ويمكن أن يشير القضاة بشكل انتقائى إلى السلطات الأجنبية لتعزيز حججهم. إلا أن الحل فى السياق القضائى هو مطالبة محكمة عليا بإطلاق فلسفة ما، بل وطريقة بحث بشأن متى وكيف يكون من الملائم تمحيص القرارات الأجنبية، وهو ما قد يرقى بدوره، على وجه التحديد، إلى التوسع المنظم للمصادر القانونية المشروعة التى يشغل فرايد نفسه بها.

عناد السلطة:

المشكلة الأخيرة هى الطريقة التى تقلد فيها الشبكات الحكومية لاتماثلات السلطة فى النظام الدولى القائم أو حتى تُكَبِّرها. وتمثل بعض الشبكات الحكومية محميات حصرية للمسئولين من الدول الأكثر تقدمًا من الناحية الاقتصادية، وبالتالى الأكثر نفوذًا. كما أن لجنة بازل - التى تضم فى عضويتها بلجيكا وكندا وفرنسا وألمانيا

وبريطانيا العظمى وإيطاليا واليابان ولوكسمبورج وهولندا والسويد وسويسرا والولايات المتحدة - نموذج رئيسى. وبالمثل فإن اللجنة الفنية للمنظمة الدولية لهيئات سوق المال، حيث يجرى معظم العمل، تتكون من مجموعة يمكن التنبؤ بها إلى حد ما من الدول ذات أسواق المال التى على قدر كبير من التطور[٣١]. وإذا كان لتلك الشبكات أن تشكل البنية الأساسية للنظام العالمى المشبَّك، فلا بد من منحها الحوافز لتوسيع عضويتها بطرق مهمة، حيث تدعو إليها المسئولين الحكوميين من البلدان الأفقر والأقل نفوذاً والمهمشة فى الغالب كى يكونوا مشاركين حقيقيين وليس مراقبين سلبيين إلى حد كبير.

يعى مؤيدو الشبكات الحكومية باعتبارها آليات للحوكمة العالمية هذه المشكلة إلى حد كبير. ويولى اللورد هاول أهمية للكومنولث أكثر مما يوليه من أهمية لمؤسسات مثل منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية، وذلك لشمولها الأكبر. وهو يقول إن منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية "تفتقر إلى الملمح الواضح ذى القيمة المركزية الذى يتسم به الكومنولث، وهو مجاله الخاص بتجميع المجتمعات الغنية والفقيرة والمتقدمة والنامية"[٣٢]. كما أن الشمول الأكبر وراء إصرار وزير المالية الكندى السابق بول مارتن على استخدام مجموعة العشرين بدلاً من مجموعة السبعة. وهو يقول إن "اتساع عضوية [مجموعة العشرين] مهم، ذلك أننا تعلمنا حقيقة أساسية بشأن السياسات لتعزيز التنمية؛ وهى أنها تنجح فقط إذا ساعدت البلدان النامية والأسواق الناشئة على تشكيلها، لأن الشمول يكمن فى قلب المشروعية والفاعلية". ومجموعة العشرين شاملة. وهناك دول من كل مراحل التنمية على طاولة مجموعة العشرين - ولا يتحكم أى جانب من جوانبها فى غيره[٣٣].

إذا كانت "الشبكات الحكومية العالمية" فى واقع الأمر شبكات حكومية جزئية فحسب، فسوف تفشل فى نهاية الأمر. فهى لا يمكنها معالجة مشكلات العالم، أو على الأقل ما يبدو أنه مشكلات إقليمية فحسب، باعتبارها أعضاء فى نادٍ حصرى. وهذه

النقطة إشكالية بالنسبة لأعضاء بعض الشبكات الحالية، على الأقل إلى حد أن إحدى المزايا الحدسية للتشبيك التى تتميز بها عن المؤسسات الدولية الأكثر رسمية هى القدرة على مشاركة الحكومات الأخرى ذات الآراء بشكل انتقائى فى بحث المشكلات الصعبة، بدلاً من تحمل الرسميات الإجرائية الخاصة بالتشاور العالمى. وإذا كان للشبكات الحكومية أن تكون منظمات أمم متحدة مصغرة فى المجالات المهمة المختلفة، فسيكون المكسب قليلاً. إلا أنه كما يوضح نموذج الكومنولث ومنظمة دول آسيا والمحيط الهادى، فمن الممكن أن تكون هناك شبكات حكومية أكثر شمولاً دون إضفاء الصبغة الرسمية على الإجراءات.

ومع ذلك فإنه من منظور الدول الأضعف، لا يحل الضم مشكلة السلطة. وعلى العكس من ذلك، كما جاء فى الفصل السابق، يخضع المسئولون - المنظِّمون والقضاة والمشرعون - ببساطة للسلطة الناعمة لأقوى أعضاء الشبكة. بل إنه من المرجح أن يدفعها التدريب والمعلومات والمساعدة التى تسعى للحصول عليها باطراد نحو التلاقى مع كل من جوهر وأسلوب البلدان الأكثر تقدماً فى أى مجال اهتمام بعينه، من الحقوق الدستورية إلى تنظيم المرافق. وأن يكون لك رأى فى المناقشات الجماعية أفضل من إسكاتك بالاستبعاد، غير أن هذا لا يضمن سماعك.

لا بد من تقدير جوهر النقد وقوته فى السياق. أولاً: كما جاء فى الفصل السابق، العوامل نفسها التى تدفع فى اتجاه التلاقى يمكن أن تشكل موقفًا مدروسًا للتباعد بالنسبة لأى بلد. ثانيًا: يمكن للبلاد أن تتلاقى فى اتجاه المعايير المتعددة، كما فى سياسة التنافس. ثالثًا: يمكن لمجموعات البلدان الأضعف أن تتوحد مع بعضها وتشكل "شبكات مضادة"، كما فعلت مجموعة دول جنوب إفريقيا فى مجال تنظيم الأوراق المالية. رابعًا: كما يتضح فى المجال القضائى، ليست المؤسسات الحكومية القومية الأكثر نفوذًا باستمرار فى أقوى البلدان، بل فى البلدان التى لديها سبب لأن تدعم مواقف الدول شقيقاتها وتخلق تركيبًا يتسم بقدر طفيف من التنوع.

السؤال الأخير فيما يتعلق بعلاقات القوة هو ما إذا كان لدى الدول الأضعف نفوذ فى آليات الحوكمة القائمة على تبادل المعلومات والمناقشة والتشاور أكثر مما فى تلك القائمة على التصويت المرجح. وسوف تستمر المؤسسات الدولية الرسمية، بأنظمة تصويتها المختلفة، فى الوجود إلى جانب الشبكات الحكومية؛ وسوف تظل الدول القوية تملى الشروط على الدول الأضعف فى المؤسسات الدولية. والواقع أنه كلما كان من الأرجح أن تبقى الشبكات الرأسية لضمان التنفيذ المباشر بواسطة المسئولين القوميين للاتفاقيات الناتجة عن تلك المفاوضات، تكون الدول القوية أكثر حرصاً بشأن ما توافق عليه.

فى هذا العالم، بما فيه من شبكة عالمية للشبكات الحكومية، هل ستكون الدول الأضعف أحسن حالاً أم أتعس حالاً؟ حيثما توجد إمكانيات التعلم الحقيقى، من المرجح أن يُدهَش ممثلو حتى أقوى دول العالم بما لا يعرفونه أو لم يفكروا فيه. وعلاوة على ذلك بالطبع، وكما فى علاقات الولايات المتحدة مع الاتحاد الأوروبى طوال أكثر من خمسة وأربعين عاماً، وعلاقات المحكمة العليا الأمريكية مع الكثير من المحاكم الدستورية الأحدث، غالباً ما تنتج المراقبة الناجحة تلاميذ يتفقون على أساتذتهم. وقد يتم تعزيز المسئولين الحكوميين الأفراد من خلال تلك الشبكات فى جهودهم لتحسين حوكمة البلد برمته، وتحسين الوضع العالمى فى النهاية. وهذا هو نوع العوامل التى يجب ترجيحها عند تقييم ميزان القوة فى النظام العالمى المقسَّم.

٢ - قائمة الحلول المحتملة:

منتقدو الشبكات الحكومية هم أنفسهم مجموعة متنوعة تنتقد ظاهرة متنوعة بسبب مجموعة من الأخطاء المختلفة. وإذا كانت مجموعة ما ترى الحكم بلا سياسة، فمن المرجح أن مجموعة أخرى يقلقها أن "السياسة" التى سُعى لإدخالها من المرجح أن

تكون انتقائية ومشوهة. ومع ذلك فإن مجموعات أخرى تقر بصورة عامة الشبكات الحكومية باعتبارها شكلاً من الحوكمة تتهمها بقدر كبير جداً من الانتقائية فى اختبار أعضائها. وتتخذ هذه المشكلات المتصوَّرة مظهراً مختلفًا عندما يكون موقع المراقبة كيانًا سياسيًا قوميًا بعينه مقابل مجتمع عالمى افتراضى.

وفى النهاية سيُضطر واضعو السياسات الذين يرغبون فى التعامل بجدية مع تلك المشكلات المختلفة لصياغة حل على أساس كل حالة على حدة، بعد إجراء بحثٍ أكثر انتظامًا للتحقق من جوهر كل مشكلة ومجالها عبر الشبكات المختلفة. ومع ذلك فمن الممكن على هذا المستوى من العمومية عرض بعض المقترحات ذات النطاق الأوسع. وينبغى أن تكون نقطة البداية مجرد الاعتراف بالشبكات الحكومية باعتبارها الشكل الأوَّلى للحوكمة العالمية، حيث تساوى فى أهميتها وفاعليتها المنظمات الدولية التقليدية.

إذا فكرنا فى المسئولين الحكوميين القوميين على أنهم يؤدون وظائف حكومية على المستوى العالمى أو الإقليمى، فحينئذ يجب أن نلزمهم بالمعايير والتوقعات نفسها التى نفرضها على المسئولين الحكوميين المحليين. ولا بد أن نتوقف عن التفكير فى علاقاتهم مع النظراء الأجانب على أنها هامشية أو خلالية، أو فى اجتماعاتهم على أنها مجرد نزهة أو مناقشات لا تؤدى إلى عمل. فعندما يتفاعل المسئولون الحكوميون عبر الحدود - سواء أكانوا قضاة أم منظِّمين أم كبار مسئولين تنفيذيين كبار ووزرائهم أم مشرعين - فإن المنتدى قد يكون غير رسمى، لكن الجوهر حكومى.

يمكن أن نبدأ بإعادة تصور مسئوليات كل المسئولين الحكوميين باعتبار أنهم يشملون مكوِّنًا قوميًا ومكوِّنًا متعديًا للحكومات، وهو ما يعنى أنه لا بد لهم من أداء وظيفة مزدوجة. وسوف يشجع هذا التحول المفاهيمى البسيط الجدل بشأن ما ينبغى أن تكون عليه هذه المسئوليات فى واقع الأمر والطريقة التى ينبغى مراقبة أدائها بها. الأمر الثانى هو جعل النشاط المتعدى للحكومات مرئيًا بقدر الإمكان للمشرعين وجماعات المصالح والمواطنين العاديين. والثالث هو ضمان ربط الشبكات الحكومية

للمشرعين عبر الحدود بقدر ما تربط المنظِّمين والقضاة، وذلك لضمان أن سلطات الحكومة الثلاث، بنقاط قوتها ونقاط ضعفها النسبية، ممثلة. والرابع استخدام الشبكات الحكومية كأعمدة فقارية لشبكات سياسات أكبر، مما يساعد على تعبئة المجتمع المتعدى للقوميات، لكنها تظل فى الوقت نفسه مميزة على نحو واضح عن الجهات الفاعلة غير الحكومية. والخامس هو مجموعة متنوعة من القرارات السياسية والترتيبات المحلية المختلفة التى تعبر عن رؤى كيانات سياسية بعينها بشأن مسائل تتراوح بين مشروعية الرجوع إلى القرارات القضائية الأجنبية والاستشهاد بها وقبول قدرة وضع القوانين المستقلة فى الشبكات التنظيمية.

هل تعنى الوظيفة المزدوجة مساءلة مزدوجة ؟:

فى الديمقراطية النيابية، يكون المنظِّمون والقضاة والمشرعون مسئولين عن العمل الذى يؤدونه داخل الحدود القومية. من ناحية أخرى، يكون الدبلوماسيون مسئولين عن حالة العلاقات الخارجية - وهو عمل لا يمكن أداؤه إلا عبر الحدود. والخطوة الأولى للأمام التى تضمن خضوع الشبكات المتعدية للحكومات على أقل تقدير للقيود والتوازنات نفسها التى يخضع لها المسئولون القوميون الذين يعملون داخل حدود الأراضى القومية هى فهم أنه من الآن فصاعدا يعمل المسئولون الحكوميون جميعًا داخل الحدود وعبرها. ولا بد من افتراض أنه سيتعين عليهم معرفة نظرائهم الأجانب والتفاعل معهم بالطريقة نفسها التى سيعرفون بها نظرائها الولاياتيين أو الإقليميين فى الأنظمة الفدرالية المحلية.

علاوة على ذلك، لا بد أن يصبح فهم القضايا "المحلية" فى السياق الإقليمى أو العالمى جزءًا من أداء العمل الجيد. وإلى حد كبير، سوف تعتمد الحلول المثلى لهذه

القضايا على ما يحدث فى الخارج، وستتم حلول القضايا الخارجية فى المقابل بواسطة ما يجرى فى الداخل. وبذلك يصبح التشاور مع النظراء الأجانب جزءًا من الكفاءة الأساسية عند تنفيذ الوظائف المحلية الروتينية. ولنضرب مثلاً قريبًا إلى الأذهان. نفترض أنه لا بد لأعضاء الكونجرس الحاضرين فى لجنتى الزراعة بمجلسى النواب والشيوخ تتبع ليس فقط الدعم الزراعى وحواجز الاستيراد الخارجية، بل كذلك تحركات العمال الزراعيين من كل أنحاء أمريكا اللاتينية. وليس هذا بالسيناريو بعيد الاحتمال. إلا أن ما سيكون غير معتاد هو أنه بدلاً من مقاربة اتخاذ القرار فى تلك المجالات بشكل أحادى، سوف يتبادل أعضاء هذه اللجان المعلومات مع المشرعين النظراء فى البلدان الأجنبية ذات الصلة، بل وتنسيق المبادرات السياسية أو استكشاف أشكال التكامل أو الصفقات المحتملة.

سيكون من اللازم رغم ذلك عقد الاتفاقيات الدولية المكتملة بواسطة كبار المسئولين التنفيذيين والتصديق عليها بواسطة المجالس التشريعية الكاملة بالطريقة التى يحددها القانون المحلى، لكن المشرعين أنفسهم سيكونون مشاركين على نحو أكبر بكثير فى العملية مع نظرائهم الأجانب. وسوف يدير المنظِّمون من كل الأنواع، من الصحة إلى التعليم إلى البيئة، علاقاتهم الخارجية التى تخضع لنوع ما من عملية تشترك فيها الوكالات المحلية قبلت هذه الظاهرة لكنها حاولت بالرغم من ذلك المصالح. فالمحققون والقضاء ومنفذو القانون من كل الأنواع سوف يعملون بنشاط مع نظرائهم الأجانب فيما يتعلق بالمشكلات التى تتطلب مبادرات منسقة متعددة عبر الحدود.

سوف يجعل مفهوم الوظيفة المزدوجة هذا الأمر أسهل بكثير بالنسبة لمنظمات مثل "المواطن العام" كى تعبئ الأمريكيين العاديين ليفهموا أن مسئوليهم الحكوميين يمكن أن يلعبوا كذلك على ملعب عالمى أو إقليمى أكبر ويراقبوا أنشطتهم. وربما يكون لهؤلاء المسئولين وجهان، داخلى وخارجى، لكن يظل لهم جمهور واحد. كما أن ذلك سيجعل

الأمر أكثر احتمالاً لنقاد مثل مارتن شاپيرو كى يصروا بشكل واقعى على أن يكون المسئولون الحكوميون مسئولين بشكل منفرد عن أنشطتهم فى "الشبكات السياسية" الأكبر.

وهكذا فإن الوظيفة المزدوجة لا توحى بالمساءلة المزدوجة. إلا أنه فى النظام العالمى المقسَّم المكتمل، سوف يكون المسئولون الحكوميون القوميون فى الوقت نفسه ممثلين لحكومتهم القومية ومشاركين فى مؤسسة إقليمية أو عالمية أكبر. وهنا كذلك يوجد فرق أساسى بين تصور النظام العالمى المقسَّم والتصورات التقليدية المختلفة التى تركز على المؤسسات الدولية. وطبقًا للرؤية التقليدية، تؤدى مجموعتان من المسئولين الحكوميين - إحداهما قومية والأخرى دولية - الوظائف نفسها على مستويين مختلفين من الحوكمة، كالدولة والحكومات الفدرالية فى الأنظمة الفدرالية. وطبقًا للرؤية المقسَّمة الصرفة، تعمل مجموعة واحدة من المسئولين الحكوميين على المستويين القومى والإقليمى العالمى، حيث تؤدى مجموعة من الوظائف المترابطة، لكن سيتعين على هؤلاء المسئولين تمثيل المصالح القومية والعالمية، على الأقل بالدرجة نفسها التى يقوم بها الآن رؤساء الدول ووزراء الخارجية فى إدارة المفاوضات الدولية وتفويض المسئولية للمؤسسات الدولية الرسمية.

ما الذى يعنيه ذلك فى الواقع؟ ليس من الصعب منذ الحادى عشر من سبتمبر إقناع الأمريكيين، حتى فى أصغر المجتمعات المحلية، بما شعر به المواطنون فى البلدان الأخرى لعقود، وهو أنه من الصعب أن نعزل أنفسنا عن العالم. الأبوان اللذان يتبنيان طفلاً أجنبيًا، والتجار الذين يستوردون السلع ويصدرونها، والمهاجرون الذين يحتفظون بروابط مع مجتمعاتهم فى الوطن الأصلى، والمهاجرون وأصحاب العمل الذين يعتمدون عليهم، وناشطو حقوق الإنسان والبيئة، والمعلمون الذى يجب عليهم تعليم أطفال من ثقافات مختلفة ويتحدثون لغات مختلفة – ليس هناك ركن

فى الحياة التى كانت فى يوم من الأيام "محلية" معصوماً. فالروابط التى تربط المجتمع ببعضه، ويمكن أن تنسج مجتمعًا ليصبح موجوداً، هى روابط متعدية للقوميات إلى حد بعيد.

هذه هى عبارات العولمة المبتذلة. لكنها من خلال تغيير الحياة الفردية تغير فى النهاية طابع المجتمعات. ومع ذلك فهى تغير بشكل تدريجى طابع الكيانات السياسية - تلك الدوائر التى يجب أن يمثلها المسئولون الحكوميون ويخدموها. وليس على المواطنين الأجانب أن يصوتوا كى يكونوا ممثَّلين. فعلى سبيل المثال، إذا أنهت رومانيا خدماتها الخاصة بالتبنى، وإذا ارتفعت الأجور فى الصين، وإذا يسرت الهند تحويل الأموال التى تُكتسب فى الخارج، وإذا تدهور مستوى الصحة فى المكسيك، وإذا زادت الحرائق التى تدمر الغابات المطيرة من مستويات ثانى أكسيد الكربون عالميًا - سوف يكون هناك شعور بأثر ذلك فى نهاية الأمر فى مجتمع أمريكى محلى ما على نحو من المرجح أن يجعل الناخبين الأمريكيين يطالبون باستجابة حكومية.

ومع ذلك لا تزال هناك قفزة من نقطة أنه يجب على ممثلى الحكومة الأمريكية، فى كل السلطات، أخذ الأحداث والاتجاهات والمصالح العالمية فى الاعتبار كى يمثلوا أبناء الدوائر تمثيلاً ملائماً إلى مقولة أنه ينبغى عليهم كذلك أن ينظروا إلى أنفسهم على أنهم يمثلون دائرة أكبر متعدية للقوميات أو حتى عالمية. وبموجب الدستور الأمريكى، يمثل أعضاء مجلس الشيوخ والنواب لدينا ولاياتهم أو مناطقهم لضمان سماع أصوات أبناء دوائرهم فى النقاش الأكبر، إلا أنه من المتوقع منهم كذلك فهم المصالح العامة الأكبر للدولة ككل، التى يعد أبناء دوائرهم جزءاً منها. وإذا ما انهار هذا الكل فلا يمكن للأجزاء أن تبقى.

سيتعين حدوث تكامل مشابه للمصالح القومية والعالمية، وإن كان أقل رسمية بكثير. وفى الحكومة العالمية الحقيقية، سوف يُنتخب النواب لشكل ما من المجلس

التشريعى العالمى من كل دولة. وسوف يمثلون المواطنين من دولتهم فى جهد جماعى لوضع القوانين والسياسات للعالم. وسيكون على هؤلاء البرلمانيين باستمرار ترتيب أهمية مصلحتهم القومية والمصلحة العامة العالمية. وسوف تكون الخلفية الأكبر لهذه الممارسة هى الفهم العميق من جانب الشعوب كافةً وقادتها أنه بدون الجهد التعاونى لحل المشكلات الجماعية سوف نتعرض جميعًا للخطر.

يرفض النظام العالمى المشبَّك هذه المقاربة الرسمية من أعلى لأسفل والمركزية حتمًا للحوكمة العالمية. إذ لا بد أن تظل الحكومات القومية والمسئولون الحكوميون القوميون مركز الاهتمام الأساسى للولاء السياسى والفاعلين الأساسيين على المسرح العالمى. ومع ذلك فإنه إذا كان لا بد للمسئولين أن يكونوا فاعلين فى وضع السياسات القومية والعالمية فى وقت واحد، فسوف يتعين أن يكونوا قادرين على التفكير فى وقت واحد من ناحية المصلحة القومية والمصلحة العالمية وتحديد الأولويات النسبية للاثنتين على أساس كل حالة على حدة. وسيتعين على منظِّم البيئة العالمى أن يكون قادرًا على المطالبة بمجموعة من القيود البيئية العالمية التى لا تثقل كاهل أبناء دائرته القوميين على نحو غير ملائم، بينما تقدم فى الوقت نفسه الحجة التى تبرر تلك القيود التى ستكون أضيق بكثير مما يريده أبناء دائرته للتوصل إلى اتفاق يحسِّن المصالح الجماعية للدول كافة.

باختصار، لتحاشى الحكومة العالمية، سيتعين على المسئولين الحكوميين القوميين تعلم التفكير بطريقة عالمية. واتباعًا لإله الأبواب والبوابات، أو البدايات والنهايات، الرومانى القديم [يانوس]، لا بد أن يكونوا ثنائيى الأوجه، حيث ينظر أحد الوجهين إلى الأمام والآخر إلى الخلف. إلا أنه فى هذه الحالة لا بد أن ينظر أحد الوجهين إلى الداخل والآخر إلى الخارج، حيث يترجم بسرعة وسلاسة من المجال المحلى إلى المجال الدولى.

جعل الشبكات الحكومية مرئية:

فى الحكومة العالمية الحقيقية، سوف يحدث النشاط الحكومى فى المؤسسات الرسمية المادية فى "المجلس التشريعى العالمى"، أو ربما أكثر من مجلس تشريعى. وسوف تكون هذه المؤسسات مركز اهتمام المراقبين وأعضاء جماعات الضغط، كما يحدث الآن فى واشنطن أو لندن أو طوكيو أو نيودلهى أو بيجين أو بروكسل. وسوف يحددون بشكل مادى كذلك "المجال العام" الذى يجب فيه على الفاعلين "شرح سلوكهم وتبريره بانتظام وبشكل روتينى"(٣٤). وقد وضع چون رولز فلسفة سياسية كاملة عن هذا المبدأ، حيث اعتمد على قيمة "العقل العام"، غير أن العقل العام لا يمكن أن يوجد دون فضاء عام، سواء أكان حقيقياً أم افتراضياً(٣٥).

لكى نخلق مجالاً عاماً لعمل الشبكات الحكومية، لا بد أن نحاول تحقيق هدفين مميزين. أولاً: توضيح أين تحدث عمليات الحوكمة على وجه الدقة. ولا بد أن يكون الفضاء متكافئاً مع الموقع المادى، لأسباب رمزية وعملية. ولا بد أن نستعيض عن صورة الشبكات الغامضة التى تتخذ قرارات "خارج البلاد" برؤية فعلية لعمليات الحوكمة المنظمة فى أماكن يمكن الوصول إليها.

ثانياً: لا بد لنا من خلق الفضاء الذى يمكن فيه للمواطنين الأفراد تحديد ما يجرى فى الواقع. والكلمة الشائعة لهموم المساءلة هى "الشفافية". أى جعل كل شىء متاحاً ويمكن الوصول إليه، على كل مستوى من مستويات الحوكمة. إلا أن لا مركزية الحكومة تجعل من هذا حلاً أقل إرضاءً بشكل كبير. ولنأخذ على سبيل المثال فرط الشبكات فى الاتحاد الأوروبى. فالوصول إلى محاضر جلسات الاجتماعات التى لا حصر لها وسجلات عمليات اتخاذ القرار المعقدة يهدد بزيادة العبء ولا يعد بالمراقبة.

ربما يخلق الحل الجزئى لهذه المشكلات فضاءً افتراضياً. ومن الممكن تركيز المعلومات على الموقع الإلكترونى الذى هو المقابل العالمى للمبانى المحفورة الضخمة

التى تؤوى وزارات العدل والخزانة والدفاع والخدمات الاجتماعية. وفى الوقت نفسه سوف يُربط هذا الموقع بأكبر عدد ممكن من المواقع الإلكترونية القومية المختلفة فى مجال اهتمام بعينه. وهكذا يمكن لأى مواطن فى أى بلد يسعى للتعرف على اتخاذ القرار فى مجال معيَّن أن يبدأ على الموقع القومى أو الموقع العالمى، حيث يحيله كل منهما إلى الآخر.

ليس هذا خيالاً. فالأمثلة موجودة بالفعل. إذ يقدم الموقع الإلكترونى لصندوق النقد الدولى روابط لمواقع إلكترونية خاصة بالبنوك المركزية ووزارات المالية القومية ويوفر المواد ذات الصلة والمواقف السياسية المتصلة بعلاقة كل بلد بصندوق النقد الدولى[٣٦]. وقد أنشأت الحكومة الكندية بوابة مبتكرة تتطلع للداخل وللخارج؛ إذ يمكن للمواطنين الوصول إلى المواقع الحكومية المحلية (الإقليمية)، ويحصلون كذلك من خلال موقع وزارة الخارجية على معلومات وروابط خاصة بالبلدان الأخرى والمنظمات الدولية كالاتحاد الأوروبى ومنظمة الدول الآسيوية أو منظمة دول آسيا والمحيط الهادى[٣٧]. وعلى موقع الاتحاد الأوروبى، يعد مشروع EUR-Lex "خطوة أولى" تهدف إلى "تجميع كل أعمال الاتحاد الأوروبى الرسمية من أجل التشاور". ويمكن لمواطنى الدول الأعضاء وغيرهم من الأفراد ذوى الاهتمام استعراض مجلة الاتحاد الأوروبى الرسمية والمعاهدات والتشريع (ما هو موجود بالفعل وما فى طور الإعداد) والقضايا والمسائل البرلمانية والوثائق ذات الاهتمام العام[٣٨]. ويفتح النقر على "تشريع طور الإعداد" صفحة بعنوان pre-lex تسمح للمتصفح برؤية مجموعة كبيرة من مقترحات المفوضية وسجلات النشاط البرلمانى ووثائق المجلس. كما أنها تقدم دليلاً محدداً لـ"مراقبة عملية اتخاذ القرار بين المؤسسات".

تنشأ الفضاءات العامة كذلك حول الجهات القضائية الدولية. فالموقع الإلكترونى الخاص بالمحكمة الجنائية الدولية، التى بدأ العمل بقانونها التمكينى فى ١ يناير من

عام ٢٠٠٢، يوفر معلومات قيمة عن وظائف المحكمة، وتصديق البلدان المفردة التى وقعت على المعاهدة، والنشرات الصحفية، وعمل اللجنة التحضيرية، إلى جانب نص اتفاقية روما نفسها والوثائق المتصلة بها. ويوفر هذا الموقع كذلك روابط للجنة القانون الدولى، والمحاكم الجنائية الدولية الخاصة برواندا ويوجوسلافيا السابقة، وصفحة القانون الدولة الخاصة بالأمم المتحدة(٣٩). وليس من الصعب تخيل المزيد من الروابط للمحاكم الدستورية القومية، وبالأخص قراراتها المتعلقة بالقانون الجنائى.

سوف يساعد ربط الحكومات القومية فى الفضاء الافتراضى وتوفير منتدى مركزى للمواطنين والمجموعات من كل البلدان على أقل تقدير فى إقناع المسئولين الذين يعملون فى الشبكات المتعدية للحكومات أنهم يخضعون للتدقيق، وفى بعض الظروف على الأقل يكون من اللازم تبرير أعمالهم. ويحرك هذا الشرط عملية الحوار بين أصحاب السلطة والأشخاص الذين يخضعون لها التى يمكن أن تبرز المشكلات ويحلها. وبشكل أوسع، سوف يكون خلق مجال عام افتراضى هو الآلية الأساسية لوضع الشبكات الحكومية فى سياق الأطر السياسية الأوسع، وهو ما يرجح أن يعنى التعرض المتجدد للمطالب المشوشة الخاصة بسياسة جماعات المصالح. وفى هذا الفضاء، قد لا يقدم المنظمون أفضليات قومية محددة، بل سيكون عليهم الدفاع عن مواقفهم ومقترحاتهم داخل سياق أعرض من المصالح المتضاربة الأخرى التى يقدمها مسئولون حكوميون من قطاعات أخرى ومجموعة عريضة من الفاعلين الخاصين من الشركات إلى المنظمات غير الحكومية. ومن الأرجح أن تتطلب الحجج الفائزة فى هذا الوضع الاحتكام إلى المبدأ أكثر من بيانات الأفضلية، وهو الاحتكام الذى من المرجح أن يُصاغ بدوره بلغة كلٍ من المصلحة القومية والمصلحة العامة العالمية.

الشـــبكات التشريعية:

الرقـابة التـشـريعـيـة هـى الحل القـياسـى للتفـويض الإدارى فى كل من النظامـين البرلمانى والإدارى. وبينما يتخذ المسئولون الإداريون، إلى حد كبير، قرارات بالاشتراك مع نظرائهم الأجانب، فسوف تحسن لجان الرقابة التشريعية صنعًا إن هى نسقت مع نظيراتها كذلك. وسوف تساعد الاجتماعات المنتظمة بين الممثلين المنتخبين انتخاباً مباشراً من البلدان المختلفة بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك على توسيع آفاق المشرعين الأفراد بطرق من المرجح أن توفير تغذية استرجاعية لأبناء دوائرهم. ومن المحتمل أن يؤدى كذلك التشريع، المنسِّق من خلال تفاعل المشرعين المباشر وليس من خلال تنفيذ المعاهدات، إلى حلول أسرع وأكثر فاعلية للمشكلات المتعدية للقوميات، بالرغم من أن القدرة على توليد التشريع بمعزل عن السلطة التشريعية تختلف بشكل واضح فى الأنظمة السياسية القومية المختلفة.

فى بعض المجالات، يُستخدَم التشريع القومى لتيسير نمو الشبكات الحكومية[٤٠]. وفى مجالات أخرى، كحقوق الإنسان والبيئة، يدرك المشرعون القوميون إلى حد كبير أن لهم مصالح مشتركة. وقد تأسست "مشرعون عالميون من أجل بيئة متوازنة" فى عام ١٩٨٩ وهى منظمة غير حكومية معنية بالبيئة فى المقام الأول وتتكون من برلمانيين[٤١]. وكما جاء فى الفصل الثالث، لا بد للحكومات فى الاتحاد الأوروبى من تقديم سياساتها الأوروبية بشكل كبير إلى لجان برلمانية خاصة تعد فى حد ذاتها تشبيكًا. والنتيجة، كما يقول باحث العلاقات الدولية الألمانى كارل كايزر، هى "إعادة إضفاء الصبغة البرلمانية" على السياسة القومية[٤٢]. إلا أن تشجيع الشبكات بصورة عامة سوف يساعد على ضمان اتصال ممثلى الشعوب المباشرين فى أنحاء العالم ببعضهم وتنسيقهم فيما بينهم بالطرق نفسها وبالدرجة نفسها التى يتصل وينسق بها زملاؤهم المسئولون الحكوميون. وسوف يساعد على معالجة المشكلات المتصوَّرة الخاصة بكل من التكنوقراطية العالمية وتشويه العمليات السياسية القومية، وكذلك إضافة فئة أخرى من

الفاعلين الحكوميين القابلين للمساءلة إلى مزيج الكيانات العاملة فى الشبكات السياسية. كما قد يساعد على توسيع عضوية الشبكات الحكومية القائمة.

دعا ريتشارد فولك وأندرو ستروس إلى برلمان عالمى ليكون العمود الفقرى للديمقراطية العالمية[٤٣]. وسوف تكون هذه الهيئة ضخمة وثقيلة الحركة، وسوف يكون أعضاؤها بعيدين عن أبناء دوائرهم المفترضين. ولن يُنتَخبوا لممارسة السلطة القومية التى تجعل الناخبين يقدرونهم ويراقبونهم عن كثب، لكن ليشاركوا فى مشاورات عالمية غامضة. ولنقارن رؤية لويز دوزوالد بيك، الأمين العام السابق للجنة الدولية لفقهاء القانون: "عندما يكون أعضاء البرلمان قادرين، فيما يتعلق بأية قضية، على بحث أى الحلول هو الأفضل لمصالح المجتمع الدولى ودولهم على المدى المتوسط والطويل، فإنه يمكنهم الإسهام بفاعلية أكبر فى وضع السياسة العالمية"[٤٤].

تبدأ الشبكات التشريعية فى الظهور لمراقبة أنشطة المنظمات الدولية التقليدية كالبنك الدولى ومنظمة التجارة العالمية. وقد عقدت الشبكة البرلمانية بشأن البنك الدولى مؤتمرها الأول فى مايو من عام ٢٠٠٠ والثانى فى يناير من عام ٢٠٠١ فى لندن، حيث استضافته لجنة مختارة من مجلس العموم[٤٥]. وليس للشبكة صلة رسمية بالبنك الدولى؛ فهى مبادرة مستقلة من البرلمانيين الذين يرغبون فى القيام بدور أكثر فاعلية فى الحوكمة العالمية. وهناك جهود مشابهة حاليًا لتنظيم البرلمانيين لمراقبة أنشطة منظمة التجارة العالمية، يدفعها اجتماع للبرلمانيين فى المؤتمر الوزارى لمنظمة التجارة العالمية فى الدوحة بقطر فى نوفمبر من عام ٢٠٠١ الذى نظمه الاتحاد البرلمانى الدولى[٤٦].

مخاطبًا البرلمانيين المجتمعين فى الدوحة، عبر المدير العام لمنظمة التجارة العالية مايكل مور بدقة عن الرأى القائل إنه ينبغى تحريك تشكيل الشبكات التشريعية من كل الأنواع: "للبرلمانيين دور حيوى يجب عليهم القيام به فى التقريب بين المنظمات الدولية والناس على نحو أكبر وجعلنا نحن والحكومات موضع مساءلة ... هل يمكن أن أقترح

ضرورة أن نجتمع مرات أكثر وأن تعمل كل المؤسسات متعددة الأطراف التى أنشأتموها، وتملكونها، بمساعدتكم وتمحيصكم"[٤٧]. إن للبرلمانيين دوراً حيوياً كذلك فى مراقبة أنشطة الشبكات التنظيمية المتعدية للحكومات وفى مساعدة إنشاء الشبكات التنظيمية والقضائية على نحو أكثر رسمية بطرق تسمح لها بالقيام بدور أكثر نشاطاً فى تقوية الحوكمة المحلية فى البلدان المختلفة. وهم بتشكيل أنفسهم على هيئة شبكات تشريعية يمكنهم توفير الدعم نفسه للبرلمانيين فى البلدان المختلفة. كما يمكنهم السعى لتحقيق مبادرتهم من ناحية معالجة المشكلات العالمية بشكل تعاونى من خلال التشريع القومى المنسَّق.

تعبئة الشركات المتعدية للقوميات:

تنشر الشبكات الحكومية المعلومات باعتبارها قوة من خلال مجموعة من الطرق الجديدة والفعالة. فهى تجمع المعلومات وتستخلصها وتنشرها. وإحدى أهم لازمات هذا النشاط هى تمكين المواطنين العاديين داخل الحدود وعبرها. وبينما يكون النشاط الرئيسى لأى كيان دولى هو إنتاج المعلومات الدقيقة والمدروسة التى تحظى بموافقة التشاور الجماعى للمسئولين من كثير من حكومات العالم، يمكن للأفراد والجماعات فى المجتمعين المحلى والدولى استخدام هذه المعلومات بسهولة لتجميع أدلتهم وإبرازها بشأن قضية سياسية بعينها.

بل إن الأمر الأكثر أهمية، من وجهة نظر الناشطين السياسيين المحليين من كل الأنواع، هو القدرة على المشاركة بشكل مباشر فى الشبكات السياسية العالمية. وقد شجع كوفى أنان تشكيل هذه الشبكات والاستفادة منها من على منبر الأمم المتحدة الرائع، حيث دعا إلى "خلق الشبكات السياسية العالمية" من أجل "تجميع المؤسسات الدولية ومنظمات المجتمع المدنى والقطاع الخاص والحكومات القومية للسعى لتحقيق

الأهداف المشتركة"[٤٨]. وعلى نحو أكثر عمومية، وضع ڤولفجانج راينكه وفرانسيس دِنج مفهوم وممارسة المصلحة العامة العالمية، اللذين يتم الترويج لهما والسعى لتحقيقهما من خلال الشبكات[٤٩]. ويصف راينكه الشبكات السياسية العالمية بأنها "تحالفات فضفاضة للوكالات الحكومية أو المنظمات الدولية أو الشركات أو عناصر المجتمع المحلى، كالمنظمات غير الحكومية، أو الروابط المهنية، أو الجماعات الدينية التى تنضم إلى بعضها لتحقق ما يمكن لأى منها تحقيقه منفردًا"[٥٠].

هذه هى أنواع الشبكات التى تشغل مارتن شاپيرو وغيره. وكما أشرنا من قبل، يمكن للشبكات الحكومية أن تكون بمثابة العمود الفقرى لهذه الشبكات الأوسع بطرق تجعل من الأيسر تمييز الجهات الفاعلة التى يمكن محاسبتها سياسيًا عن "الخبراء والمتحمسين". إلا أنه يمكن فى الوقت نفسه للخلق والدعم الواعيين للشبكات الحكومية باعتبارها آليات للحوكمة العالمية أن يعبئا مجموعة كاملة من الجهات الفاعلة حولها - للتفاعل معها، ومراقبة أنشطتها، وتوفير المُدْخَل عند اتخاذ قراراتها، وتلقى المعلومات منها. بل إنه فيما يتعلق بقدرة هذه الشبكات المتعدية للقوميات من المنظمات غير الحكومية والأفراد والشركات والمسئولين الدوليين و الكنائس والجمعيات الخيرية والروابط التطوعية على الاستفادة من المعلومات المقدمة لعرض قضاياها وحل مشكلاتها سعيًا للوصول إلى تصور أكبر للمصلحة العامة العالمية، من الممكن تخيل تقوية نوع من الديمقراطية العالمية المقسَّمة القائمة على الحوكمة الذاتية الفردية والجماعية.

مجموعة متنوعة من الحلول المحلية:

ينبغى أن تأتى المجموعة الأخيرة من الإجراءات لمعالجة المشكلات المتصورة أو الفعلية بأنشطة الشبكات الحكومية القائمة من الكيانات السياسية المحلية. ومن المرجح

أن يكون لدى مواطنى البلدان المختلفة ومسئوليهم الحكوميين درجات مختلفة من الاهتمام بهذه الأنشطة. وقد تكرر الجدل الأمريكى بشأن الاستشهاد بالقرارات القضائية الأجنبية فى بعض البلدان الأخرى، إلا أن له صدى مختلفًا تبعًا لطول التراث القانونى لكل بلد بعينه وطبيعته. وبالمثل، قد يرضى مواطنو بعض البلدان بدور منظميهم فى الشبكات التنظيمية العالمية أو الإقليمية، بينما قد يسعى المواطنون فى بلدان أخرى إلى مزيد من المراقبة لهذه الشبكات أو المُدْخَل المباشر فيها.

فى الولايات المتحدة، ينبغى أن تكون الخطوة الأولى هى جمع المعلومات. إذ ينبغى أن تطالب لجان الكونجرس كل الوكالات بالإبلاغ عن نشاطها واتصالاتها الدولية أو الخارجية - متى وأين ولأى غرض وما هى النتيجة التى تحققت. وينبغى أن تصبح هذه المعلومات مسألة سجل عام روتينى. كما يصبح من المفيد جمع المعلومات التى يمكن بموجبها حاليًا لجماعات المصالح الوصول إلى النشاط واتخاذ القرار المتعدى للحكومات. وإذا ما وجدنا أن جماعات مصالح بعينها تتمتع بقدرة على الوصول أكثر من غيرها - مثل رابطة المتعاملين فى الأوراق المالية وليس جماعات حملة الأسهم المتعددة، أو شركات التعدين أكثر من جماعات المحافظة على البيئة - فقد نطالب بعمل تشريعى لتصحيح التوازن. بل قد يكون مرغوبًا وضع إطار قضائى لمراجعة عملية أو نتائج التعاون التنظيمى المتعدى للحكومات[٥١].

يبدأ عدد من الباحثين القانونيين البارزين التفكير جديًا فى "القانون الإدارى العالمى"، وعلى وجه التحديد بشأن طرق ضمان أن الإجراءات الوقائية والضمانات نفسها، الخاصة بالمشاركة العامة فى وضع الأحكام الإدارية التى جرى تحديدها بحرص شديد على المستوى المحلى، سوف تعمل على المستوى العالمى[٥٢]. وقد أوصت نقابة المحامين الأمريكية بأن كل الوكالات الإدارية الفدرالية (١) "تدعو الجمهور بشكل دورى للتعليق على أنشطة المواءمة المهمة الجديدة والمستمرة و(٢) إحالة ... قضايا الهيمنة المهمة إلى اللجان الاستشارية حيثما كان ذلك مناسبًا وممكنًا و(٣) ووضع ...

قائمة عامة للوثائق والدراسات المتاحة بموجب قانون حرية المعلومات فيما يخص كل نشاط مواءمة مهم"(٥٣).

بل إن المسألة الأكثر تعقيداً بالنسبة لأى كيان سياسى محلى هى التفكير فى التوازن بين المصالح القومية والمصالح العالمية، على افتراض أن كل المسئولين القوميين سوف يكونون محاسَبين من أبناء دوائرهم المحلية فحسب على النشاط المحلى والدولى، بل كذلك أمام دائرة عالمية مفترضة. فكيف ينبغى للمسئولين الأفراد تحقيق هذا التوازن؟ لنبحث المسألة من وجهة نظر منظِّم فرد. إذ سيتعين عليه التفكير قوميًّا وعالميًّا، حيث يحاول مواءمة القوانين وحل المشكلات المشتركة ووضع دستور أفضل الممارسات ومساعدة المنظِّمين الأجانب وتلقى المساعدة فى تطبيق القواعد التنظيمية المحلية وفى العديد من الأنشطة الأخرى المتعددة. فماذا ستكون مصلحة الولايات المتحدة الحقيقية فى كل مجال اهتمام مهم بعينه، وخاصةً عندما تجرى مبادلتها بالمصالح الأمريكية الأخرى، كما سيحدث بشكل طبيعى فى عملية مشتركة بين الوكالات؟ وكيف يفكر فى المصلحة العامة العالمية، إلى حد ضرورة أن يكون النظام العالمى لأوراق المال أو مكافحة الاحتكار أو حماية البيئة أو النظام الجنائى أكبر من مجموع أجزائه القومية؟ وليست هذه أسئلة يمكن أن يجيب عنها أى منظِّم بمفرده. وفى النهاية سوف يعود الأمر إلينا لتصميم عملية محلية ومتعدية للحكومات فى آخر الأمر لصياغتها ومعالجتها.

أو لنبحث مرة أخرى الجدل بشأن ما إذا كان ينبغى لقضاة المحكمة العليا الأمريكية الاستشهاد بقرارات المحاكم الأجنبية لتوضيح القضايا القانونية المحلية أم لا. وليس هذا جدلاً محليًّا محضًا. ذلك أن له آثاراً سياسية خارجية - آثار سياسية خارجية قضائية. وباعتبارنا دولة تتباهى بنفسها لما لديها من تراث لحكم القانون وبشكل خاصة تاريخها من الفقه الدستورى، ألا ينبغى لنا مواصلة القيام بدور رائد فى وضع فقه القانون العالمى؟ هل نحن مستعدون للتخلى عن هذا الدور للمحاكم الدستورية

الكندية والألمانية والجنوب إفريقية، إلى جانب محكمة حقوق الإنسان الأوروبية؟ تشمل الحوكمة العالمية الحوكمة القضائية العالمية؛ ذلك أن القضاة الأمريكيين لهم دور خارجي وكذلك دور داخلي.

يظل قضاتنا قضاة أمريكيين، تقيدهم قوانيننا ودستورنا؛ وتنشأ أغلبية قضاياهم على التراب الأمريكي. لكن هل معرفة عدد البلدان الأخرى التى قررت الأمر مهمة للطريقة التى يتخذ بها القاضى قراره؟ ماذا لو أدرك القاضى أن قراره الاستشهاد بمحاكم أجنبية أخرى من المرجح أن تستشهد هى بدورها به كجزء من فقه القانون العالمى الناشئ - وإن لم يكن بالضرورة إجماعًا - بشأن قضية بعينها؟.

أشك أن معظم القضاة يرون أن أثر دراسة القرارات الأجنبية بشأن نتيجة قضية ما وتحليلها سوف يعتمد بشكل مهم على مدى تصميم أو انفتاح القانون الأمريكى القابل للتطبيق. وحيثما وجد قاض نفسه يواجه قضية جديدة، أو حيثما كانت المحاكم الأدنى منفصلة إلى حد كبير، حينئذ قد يؤثر اللجوء إلى المقاربات التى اتخذها القضاة الزملاء على النتيجة - وإن كان من المحتمل أن يعود ذلك إلى صحة مقاربة بعينها أكثر من فكرة مسايرة المجتمع العالمى.

النتائج التى تفرضها خطوط بعينها من الناحية الشخصية أو الثقافية قد يمكن إلى حد بعيد التعرف عليها فى حد ذاتها. على سبيل المثال، إذا رأى قضاة من المحكمة العليا الأمريكية أنهم يستهدفون بأدائهم جمهورًا عالميًا وكذلك جمهورًا قوميًا، فإنهم قد يعترفون على الفور بأن فقه التعديل الأول الأمريكى على أقصى طرف الطيف العالمى فيما يتعلق بحرية التعبير، وهو أحد ملامح التاريخ الخاص بهذا البلد والقيمة السياسية التى جرى العرف على إعطائها لحرية التعبير. إلا أنه فى الوقت نفسه قد تحاول المحكمة، إلى حد بعيد، تأييد المقاربة الأمريكية فى مقابل المبادئ الأقل حماية لحرية التعبير المطبقة فى بلدان أخرى لتقوية أثر القرار فى حوار حقوق الإنسان القضائى العالمى التى تحدثنا عنه فى الفصل الثانى.

بالإضافة إلى ذلك، قد يكون القضاة الذين يفكرون عالميًا وقوميًا أكثر ميلاً إلى محاولة تحديد المبادئ المشتركة المهمة السارية فى مجموعة من المقاربات المبدئية المختلفة. وقد يصل بهم الأمر إلى رؤية قضيتهم القومية على أنها أحد تجليات هذا المبدأ. ويمكن أن تكون النتيجة فقهًا قانونيًا عالميًا، على الأقل فى بعض المجالات، حيث تجمع بين الكلية والتعددية - النموذج المثالى الليبرالى. ولن يكون القضاة مقسمين على أسس "دولية" و"محلية". فسوف يكونون جميعًا مشاركين فى الوقت نفسه فى الأنظمة القانونية القومية وبنية النظام القانونى العالمى.

على الكيانات السياسية أن تقرر لأنفسها الدرجة التى تجد عندها مشكلة مع الأنشطة المتعدية للحكومات الخاصة بمسئوليها الحكوميين والطرق التى يختارون بها تنظيم تلك الأنشطة. فى النظام العالمى المقسَّم المكتمل، وسيتعين كذلك على كل دولة صوغ القواعد الإرشادية الخاصة بالطريقة التى ينبغى أن يوازن بها مسئولوها القوميون بين المصالح القومية والمصلحة العامة العالمية الأكبر، على فرض أن كل المسئولين الحكوميين سوف يؤدون وظيفة الحوكمة القومية والعالمية فى الوقت نفسه. إلا أن القاعدة الإرشادية الخاصة بتحديد وتنفيذ المصلحة العامة العالمية لا يمكن أن تكون مجرد تجميع القرارات القومية. ولا بد للدول كافةً من الاجتماع للتشاور بشأن المعايير العامة التى تحكم عمل الشبكات المتعدية للقوميات باعتبارها آليات للحوكمة العالمية. وفى القسم الأخير من هذا الفصل، أقترح مجموعة من المعايير التى يمكن أن تكون بمثابة نقطة بداية لجدل أكبر.

٣ - المعايير العالمية المنظمة للشبكات الحكومية:

هنا، وكما فعلنا فى النصف الثانى من الفصل السابق، نتحول إلى ما يمكن أن يكون إذا كانت الشبكات الحكومية، إلى جانب المنظمات الدولية التقليدية، آليات معترفًا

بها على نطاق واسع ومشكَّلةً بوعى ذاتى للحوكمة العالمية. وفى هذا العالم، سيكون من المهم أن نفكر مليًا كيف يمكن أن يمارس المسئولون القوميون فى عالم لا يزال مقسَّمًا إلى دول ذات سيادة مسئولية جماعية عن تحسين المصلحة العامة العالمية بمُدْخَل ومشاركة أكبر عدد ممكن من الدول. وهذا التصور للمسئولية العالمية لا يعتمد على الجغرافيا وحدها، بل كذلك على علم النفس؛ فهو ليس مسألة إضافة أعداد من الجهات الفاعلة فحسب وإنما تغيير تفكير المشاركين كافةً.

وحتى إذا كان المشاركون فى الشبكات الحكومية فى أنحاء العالم يخضعون لمساءلة دوائرهم المحلية على نحو مُرضى، فما هو الواجب الذى يدينون به للدول الأخرى؟ ربما يبدو هذا سؤالاً غريبًا، لكن إذا كانت تلك الشبكات فى واقع الأمر بُنى أولية للحوكمة العالمية، إلى جانب المنظمات الأكثر رسميةً القومية والمتعدية للقوميات، فحينئذ سيتعين عليها الخضوع للمعايير العالمية إلى جانب القومية. وسوف تكون مسئولة عن صوغ السياسيات وتنفيذها على نحو جماعى فى المصلحة العالمة العالمية. والأمر المساوى فى الأهمية هو أن المشاركين فى هذه الشبكات سيكون عليهم وضع وتنفيذ المعايير الحاكمة لعلاقاتهم مع بعضهم البعض. وربما تبدو هذه المعايير غير ضرورية عندما يكون النشاط الرئيسى التى يشارك فيه هؤلاء المشاركون هو تبادل المعلومات؛ إلا أن نشاط المواءمة وتنفيذ القوانين يتطلب وضع قواعد أساسية عالمية. وأخيرًا، ينبغى أن تعمل هذه الشبكات على افتراض التضمين وليس الاستبعاد.

فما هى المصادر المحتملة لتلك المعايير؟ أولاً: من الطبيعى تأمل المبادئ الدستورية المحلية التى وضعها أصحاب الرؤى من ماديسون إلى مونيه. كما أن للفلاسفة السياسيين صلة بالأمر، حيث يوفرون المبادئ الأولى التى يمكن تعديلها كى تلائم هذا السياق العالمى بعينه. وأخيرًا: تنشأ المعايير عن الممارسة المعاصرة التى يمكن توليدها، مما يضيف بعدًا تحريضيًا للمشروع.

ومن المهم إلى حد كبير الإشارة إلى الطابع غير الرسمى لتلك المعايير، كمعيار الشبكات الحكومية التى تنظمها. فمقترحات الدساتير العالمية قيد البحث بالفعل، وأبرزها مقدم من باحثين مثل إرنست أولريش پيترزمان، لكن الدستور العالمى الفعلى يشير إلى بيئة عالمية رسمية، حتى وإن كان فى شكل متشظٍ[٥٤]. وأنا أسعى إلى إيجاد بديل غير رسمى - مجموعة من المبادئ والمعايير التى يمكن أن تعمل مستقلةً عن التقنين الرسمى، حتى عندما تتشكل الجهات الفاعلة والأنشطة التى تنظمها ويُعاد تشكيلها فى أنماط متغيرة من الحوكمة. وتسعى الرؤيتان إلى دعم النظام العالمى، لكنهما تتباعدان فيما يتعلق بالحكومة العالمية.

التكافؤ التشاورى العالمى:

ينبغى أن يكون المعيار التأسيسى للحوكمة العالمية هو التكافؤ التشاورى العالمى. ويستمد مايكل إجناتيف هذا المفهوم من المبدأ الأخلاقى الأساسى القائل بأن "نوعنا واحد، وكل من الأفراد الذين يشكلونه له الحق فى الاعتبار الأخلاقى المتساوى"[٥٥]. وما يقوله عن تقدم حركة حقوق الإنسان منذ عام ١٩٤٥ ينطلق من هذا المبدأ، الكامن فى قلب حقوق الإنسان، إلى الاعتراف بأننا "نعيش فى عالم متعدد الثقافات له الحق فى الاعتبار المتساوى فى الجدل بشأن ما يمكننا وما لا يمكننا، وما ينبغى لنا وما لا ينبغى، أن نفعله للبشر"[٥٦].

لا نفترض هذه الفكرة القائلة بأن "البشر جميعًا مشاركون فى المناقشة الأساسية بشأن الطريقة التى ينبغى أن نعامل بها بعضنا بعضًا" أن هناك انسجامًا طوباويًا. بل إنها على العكس من ذلك تفترض عالمًا "من الصراع والتشاور والجدل والنزاع"، لكن بما أن عملية الحوكمة العالمية هى فى الأساس نقاش وتشاور جماعى بشأن المشكلات

المشتركة وتحقيق أهداف عالمية مشتركة، إذن فكل الأفراد المتأثرين، أو ممثلوهم، تحق لهم المشاركة[٥٧].

يكمن افتراض التضمين هذا فى قلب "إجماع مونتريال" الذى طرحه وزير مالية كندا السابق پول مارتن لمواجهة "إجماع واشنطن"، وهو توليفة من النظام المالى والإصلاح الضريبى وتحرير أسعار الصرف والخصخصة التى تدعمها المؤسسات التى تتخذ من واشنطن مركزاً لها مثل صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ووزارة الخزانة الأمريكية التى تتفاوض مع البلدان التى كثرت عليها الديون. وجوهر إجماع مونتريال هو "رؤية أكثر توازناً لطريقة مشاركة البلدان النامية والبلدان الفقيرة فى الفوائد التى يحققها الاقتصاد العالمى".[٥٨] وهى تنشأ من فهم أن البلدان النامية لا تهددها العولمة فى حد ذاتها بقدر ما يهددها إهمالها ونسيانها. وليس الحل هو إلغاء العولمة نفسها، بل إيجاد طرق للمشاركة فى الثروة والتكامل اللتين تحققهما. ويرى مارتن ومجموعة العشرين أن هذا هو جوهر المساءلة العالمية.

لا يعنى مبدأ أو حتى افتراض التضمين أن تصبح المؤسسات الحكومية من كل البلدان أعضاء فى كل الشبكات الحكومية. فالكثير من الشركات سوف يعالج مشكلات مشتركة بين مجموعة من البلدان، أو إقليم ما، فحسب. وحتى عندما تكون المشكلات عالمية، تعكس الشبكات الحكومية كمجموعة العشرين فلسفة التمثيل وليس الاشتراك المباشر.

إلا أن ما ينبغى أن يعنيه هذا المبدأ هو أن تتبنى كل الشبكات الحكومية معايير واضحة للمشاركة يتم تطبيقها بإنصاف. وتتطلب هذه المعايير درجة معينة من التطور الاقتصادى أو السياسى أو مستوى أداء يتعلق بالامتثال للمبادئ المتفق عليها. ومن المؤكد أنه مسموح كذلك لبعض الدول أن تتحرك بسرعة أكبر أو على نحو أعمق من غيرها فى تقديم تعهدات بعينها ـ تماماً مثلما أن لدى الاتحاد الأوروبى تكاملاً متعدد السرعات تتبنى فيه بعض الدول عملة موحدة ولا تتبناها دول أخرى. وكما جاء فى

الفصل الرابع، فقد أنشأت المنظمة العالمية للملكية الفكرية شبكة تضم بعض البلدان الصناعية المتقدمة إلى جانب عملياتها الخاصة باتخاذ القرارات العالمية التقليدية. ومع ذلك فإن الدول التى ترغب فى الانضمام إلى تلك الشبكات وتفى بالمعايير المعلنة يجب السماح لها بالانضمام بصورة أو بأخرى. وفى الوقت نفسه، يعنى التكافؤ التشاورى، باعتباره نموذجًا مثاليًا، أن تلك البلدان التى قررت الانضمام إلى الشبكة تُتاح لها فرص متكافئة للمشاركة فى وضع الأجندة وتحسين وضعها وتحدى مقترحات الآخرين وأوضاعهم(٥٩).

بصورة أعم، وكما جاء فى الفصل السابق، ينبغى تصميم الشبكات الحكومية بشكل واضح لإشراك مؤسسات حكومية محددة وتشبيكها ومساعدتها. وإحدى القيم العظيمة لهذا الشكل من الحوكمة هو القدرة على تعزيز المحكمة أو الوكالة التنظيمية أو المجلس التشريع لأى بلد - تقديم المساعدة الفنية المستهدفة بشكل مباشر، والدعم السياسى حين تدعو الضرورة، والمعنى شديد الأهمية للمهنية والانتماء إلى مجتمع عالمى أوسع. وهذا فى حد ذاته شكل من التكافؤ التشاورى العالمى.

الاختلاف المشروع:

ينبغى أن يكون المبدأ الثانى للحوكمة المتعدية للقوميات هو مبدأ الاختلاف المشروع. وقد قال القاضى بنچامين كاردوسو حين كان يرأس الدائرة الثانية:

> **لسنا ضيقى الأفق كى نقول إن كل حل لمشكلة ما خطأ لأننا نتعامل معه بطريقة مختلفة فى بلدنا. وليست المحاكم حرة فى فرض حق أجنبى على نحو يسر القضاة، كى يتناسب مع الفكرة المفردة الخاصة بالملاءمة والإنصاف. وهى لا تغلق أبوابها ما لم تنتهك المساعدة أحد مبادئ العدالة الأساسية، أو تصور سائد للأخلاق الطيبة، أو أحد تقاليد المصلحة العامة الراسخة(٦٠).**

فى صراعات القانون، يقيد مبدأ الاختلاف المشروع استثناء السياسة العامة، الذى بمقتضاه لن تطبق أية محكمة قانونًا أجنبيًا يمكن تطبيقه إذا كان ينتهك مبدأ السياسة العامة المحلى الأساسى. ويفترض مبدأ الاختلاف المشروع أن استثناء السياسة العامة يطبَّق نادرًا فحسب فى الحالات التى تنطوى على انتهاك للقيم الأساسية بحق. وفى السياق الأمريكى، الأساسى مساوٍ للدستورى، بمعنى أنه لا يمكن لمحاكم الولايات الاستعانة باستثناء السياسة العامة لمنع تنفيذ قانون ولاية أخرى ما لم يكن هناك احتمال لانتهاك هذا القانون للدستور نفسه[٦١].

عند نقل مبدأ الاختلاف المشروع من السياق القضائى إلى السياق التنظيمى ومن السياق الأمريكى إلى السياق العالمى، لا بد من تبنيه باعتباره فرضية أساسية للتعاون المتعدى للحكومات. وينبغى على كل المنظمين المشاركين فى مشروعات تعاونية مختلفة الأنواع مع نظرائهم الأجانب البدء من فرضية أن "الاختلاف" فى حد ذاته يعكس تنوعًا مرغوبًا للأفكار بشأن كيفية ترتيب اقتصاد ما أو مجتمع ما. وكوننا "نتعامل معه بطريقة مختلفة فى بلدنا" ليس سببًا لرفض قانون أو تنظيم أجنبى أو ممارسة تنظيمية أجنبية، ما لم يتضح أنه ينتهك القوانين والقيم الدستورية للبلد الرافض.

ينطبق مبدأ الاختلاف المشروع كأدق ما يكون على القوانين والقواعد التنظيمية الأجنبية، لكن إحدى نتائج المبدأ هى افتراض أنه ينبغى منح المسئولين الأجانب الاحترام نفسه الواجب تقديمه للمسئولين القوميين، ما لم يكن هناك سبب محدد للشك فى أنهم سوف يفيدون مواطنيهم على نحو شوفينى. وتوضح أمثلة عديدة من السياق القضائى هذه النقطة. وفى دعوى مكافحة الاحتكار ذائعة الصيت التى رفعها السير فريد ليكر ضد الخطوط الجوية الأمريكية والبريطانية مدعيًا بأنها تآمرت لطرد شركة الطيران منخفضة التكلفة الخاصة به من السوق، قرر قاضى المنطقة الفدرالية الأمريكى هارولد جرين عدم منع الأطراف البريطانية من التقدم بالتماس للحكومة البريطانية طلبًا للعون[٦٢]. وكان القاضى جرين يفترض وجود الاعتقاد الطيب نفسه

من جانب كل من الحكومة البريطانية والحكومة الأمريكية فى ظرف مشابه وافتراض أن الحكومة البريطانية لن تتحالف بشكل آلى مع مواطنيها فى قضية تشمل مواطنًا أجنبيًا فى محكمة أجنبية.

أوضحت الدائرة السابعة فى محكمة الاستئناف الأمريكية هذه الفرضية كذلك فى قضايا عديدة. ففى قضية أموكو كاديس، اختارت معاملة السلطة التنفيذية الفرنسية تمامًا بالطريقة التى كانت ستعامل بها السلطة التنفيذية الأمريكية؛ فقد امتثلت لحكم الحكومة الفرنسية بتطبيقها مبدأ قانونى أمريكى يقضى بالإذعان للوكالات الأمريكية(٦٣). ومؤخرًا، فى قضية نشأت بموجب تشريع العلامات التجارية الفدرالى، قال القاضى إيستربروك إن المحاكم الأجنبية يمكنها تفسير تلك اللوائح مثلها مثل المحاكم الأمريكية، مشيرًا إلى أن خطًّا كاملاً من سوابق المحكمة العليا "يعتمد على الاعتقاد بأن المحاكم سوف تفسر القانون الأمريكى بأمانة، تمامًا مثلما تفسر المحاكم الفدرالية فى الولايات المتحدة بشكل روتينى قوانين الولايات والدول الأخرى"(٦٤).

يلاحظ أن مبدأ الاختلاف المشروع بصوغه على هذا النحو يقع فى منتصف الطيف من المجاملة إلى الاعتراف المتبادل. وتفرض المجاملة التقليدية الامتثال للقانون الأجنبى أو القاعدة التنظيمية الأجنبية ما لم يكن ميزان مصالح الدولة يميل ضد الامتثال. ويضع الاختلاف المشروع مستويات أعلى لرفض أى قانون أجنبى بالمطالبة بتوازن المصالح لتشمل قيم الحجم الدستورى. ومن ناحية أخرى، أصبح "الاعتراف المتبادل" مبدأً منظِّمًا فى أنظمة التعاون التنظيمى، باعتباره بديلاً لأى من المعاملة القومية أو المواءمة(٦٥).

يتطلب الاعتراف المتبادل، كما هو ممارَس بين الدول الأعضاء فى الاتحاد الأوروبى، أن يعترف بَلَدان بقوانين كل منهما وقواعدهما التنظيمية كافةً فى مجال اهتمام محدد(٦٦). وتمثل هذه الحالة خطوة نحو تعاون أوثق ودائم بالافتراض على نحو

فعال أن الاختبار الدستورى قد تم اجتيازه بالنسبة لمجموعة بكاملها من القوانين والقواعد التنظيمية الأجنبية. وبذلك يمثل الاختلاف المشروع موقعًا متوسطًا يعكس نية المسئولين التنظيميين الذين يسعون إلى المزيد من التعاون مع بعضهم البعض لتجاوز مجرد المجاملة، لكن هذا لا يتطلب منهم ترسيخ الاعتراف المتبادل أو حتى العمل فى اتجاهه.

باختصار، الاختلاف المشروع هو المبدأ الذى يحافظ على التنوع فى إطار درجة محددة من التلاقى. وهو يحتضن التعددية باعتبارها أساسًا للتعاون التنظيمى وليس مانعًا له، تاركًا الباب مفتوحًا لإمكانية المزيد من التلاقى بين الأنظمة القانونية فى شكل اعتراف متبادل أو حتى مواءمة، لكنه لا يشترط ذلك. ومع ذلك، فهو لا يحاول فى الوقت نفسه ربط الاختلافات المتعلقة بالقيم الأساسية ببعضها أو التغطية عليها، سواء أكانت تلك الاختلافات تتعلق بحقوق الإنسان والحريات أو المبادئ المنظِّمة الخاصة بالنظام الاجتماعى أو السياسى أو الاقتصادى. وعلى مستوى أكثر عملية، سوف يشجع الاختلاف المشروع وضع قوانين نموذجية أو تجميع أفضل الممارسات فى مجالات الاهتمام التنظيمية المعينة، مما يسمح للمنظِّمين فى البلدان المختلفة أن يحددوا لأنفسهم أفضل طريقة لتعديلها بما يتوافق مع الظرف المحلى.

ومع ذلك فمن المهم أيضًا أن نكون واضحين بالنسبة لما لن يفعله مبدأ الاختلاف المشروع. فهو لا يساعد الأفراد أو المؤسسات الحكومية على تحديد أى دولة ينبغى أن تكون المنظِّم الأولى فى مجال اهتمام بعينه أو فيما يتعلق بمجموعة من الكيانات أو المعاملات الخاضعة للتنظيم. وهكذا فهو لا يجيب عن السؤال الخاص بأية دولة ينبغى أن تكون فى وضع تقرر فيه ما إذا كانت ستعترف بقوانين دولة أخرى أو قواعدها التنظيمية أو قراراتها القائمة بناءً على الاختلاف المشروع أم لا. وبالرغم من ذلك فهى يمكن أن تكون بمثابة المعيار الأساسى للحوكمة العالمية بالنسبة للمنظِّمين الذين

يبحثون مجموعة عريضة من العلاقات مع نظرائهم المتعدين للقوميات. وإذا لم يكن المنظِّمون مستعدين لبلوغ هذا الحد، فحينئذ يرجح أن يكونوا قادرين على تجاوز التعاون على الورق.

المجاملة الإيجابية:

المجاملة مبدأ قديم خاص بالعلاقات بين الدول. والتعريف الكلاسيكى بالنسبة للمحامين الأمريكيين هو صياغة هيلتون ضد جويوت: "ليست مسألة إجبار من ناحية، ولا مجرد مجاملة ونية حسنة من ناحية أخرى ... فالمجاملة هى اعتراف تسمح به دولة ما داخل أراضيها بقوانين تشريعية أو تنفيذية أو قضائية خاصة بدولة أخرى"(٦٧). و"الاعتراف" فى الأساس شأن سلبى، حيث يشير إلى الإذعان لعمل خاص بدولة أخرى.

تفرض المجاملة الإيجابية، من ناحية أخرى، الانتقال من الإذعان إلى الحوار. فهى مبدأ خاص بالتعاون الإيجابى بين الوكالات الحكومية من مختلف الدول. وهو باعتباره مبدأ حوكمة خاصًا بالتعاون التنظيمى المتعدى للقوميات يقتضى من الوكالات التنظيمية إحلال التشاور والمساعدة الإيجابية محل العمل الأحادى وعدم التدخل.

تطورت المجاملة الإيجابية، إلى حد كبير، فى مجتمع مكافحة الاحتكار، نتيجة لمساعى مسئولى مكافحة الاحتكار الأوروبيين والأمريكيين المستمرة لجعل علاقتهم شديدة الوعورة فى كثير من الأحيان تقوم على أسس أكثر رسوخًا. فقد كانت السياسة الأمريكية الخاصة بتنفيذ قوانين مكافحة الاحتكار الأمريكية فى الخارج تقوم على مبدأ الأثر المباشر، حتى بأشكال معدلة مختلفة، تقابَل باحتجاجات دبلوماسية ورفض إدارى وعدد متزايد من اللوائح المانعة التى منعت الوصول إلى الأدلة المهمة الموجودة فى الخارج أو سعت إلى إلغاء الأحكام الأمريكية(٦٨). وقد بدأت الحكومة الأمريكية تغيير

المسار بشكل تدريجى، حيث تبنت مبدأى المجاملة والتقييد فى شهادة الكونجرس وفى قواعد مكافحة الاحتكار الإرشادية الدولية الخاصة بها[٦٩].

بالإضافة إلى ذلك، بدأ المنظمون الأمريكيون الاعتماد بشكل أقل على عمل الولايات الأحادى وبشكل أكبر على تعاون الوكالات. وفى أوائل الثمانينيات دخلت الولايات المتحدة فى اتفاقيات تعاون منفصلة مع حكومتى أستراليا (يونيو ١٩٨٢) وكندا (مارس ١٩٨٤). وفى كلتا الاتفاقيتين وافق كل طرف على التعاون فى التحقيقات والتقاضى بواسطة التحقيقات التى تجريها الأطراف الأخرى، حتى حين يؤثر هذا التطبيق على مواطنيها، أو إذا سعى الطرف الآخر للحصول على معلومات داخل أراضيها. وفى المقابل وافقت الأطراف على ممارسة المجاملة السلبية - أى الامتناع عن تطبيق قوانين المنافسة عندما يتعارض هذا التطبيق على نحو مبالغ فيه مع المصالح السيادية للطرف الآخر[٧٠].

لم تؤد هذه الاتفاقيات إلى تعاون أكبر بين الدول فحسب[٧١]، بل إلى التطبيق الأكثر فاعلية للوائح مكافحة الاحتكار الخاصة بالطرفين[٧٢]. وتبنى العديد من البلدان الأخرى، كألمانيا وفرنسا (١٩٨٤) وكذلك أستراليا ونيوزيلندا (١٩٩٠)، ترتيبات ثنائية الأطراف مشابهة تتناول المساعدة المتبادلة وتشمل الإبلاغ عن الأنشطة والتعاون فى تنفيذ القوانين وتبادل المعلومات[٧٣].

فى عام ١٩٩١ نفذت الولايات المتحدة اتفاقية تعاون موسعة لمكافحة الاحتكار مع الجماعة الأوروبية[٧٤]. وتضمنت الاتفاقية بنوداً خاصة بالإبلاغ عن أنشطة تنفيذ القوانين، وكذلك عن المشاركة فى المعلومات والاجتماعات التى تُعقد كل عامين[٧٥]. والأمر الأكثر لفتًا للانتباه هو أن الاتفاقية كانت أول اتفاقية تتضمن مبدأ المجاملة الإيجابية. ذلك أن المادة ٥ من الاتفاقية تنص على أنه إذا كان الطرف "أ" يعتقد أن "مصالحه المهمة" تتأثر سلبيًا بالأنشطة المضادة للمنافسة التى تنتهك قوانين المنافسة الخاصة بالطرف "أ" لكنها تحدث داخل أراضى الطرف "ب"، يمكن للطرف "أ" أن

يطالب ببدء الطرف "ب" أنشطة تنفيذ القوانين[٧٦]. وهكذا فالمتوقع من الحكومة "ب"، وإذعاناً للحكومة "أ"، هو أن تبحث الخطوات التى ما كانت لتتخذها لولا ذلك[٧٧].

فكرة المجاملة الإيجابية هذه عكس فكرة الإذعان التقليدية، أو المجاملة السلبية. فعلى عكس الاتفاقيات السابقة التى أبرمتها الولايات المتحدة مع أستراليا وكندا، تركز اتفاقية الجماعة الأوروبية بشكل أقل على المصالح السيادية لإحدى جهات الاختصاص مقابل أنشطة مكافحة الاحتكار الخاصة بالآخر وبشكل أكبر على تيسير تنفيذ القوانين التعاونى بل والتنسيقى بواسطة سلطات مكافحة الاحتكار[٧٨]. وبينما يميل الإذعان نحو عمل تنفيذ القوانين الأقل إيجابيةً، فقد كان المقصود من المجاملة الإيجابية إنتاج تنفيذ أكثر إيجابية للقوانين[٧٩]. وبينما تعكس اتفاقية الجماعة الأوروبية-الولايات المتحدة اتجاهاً متزايداً نحو التعاون المتعدى للقوميات فى تنفيذ قوانين مكافحة الاحتكار، فقد كان مدى التعاون فى تنفيذ القوانين والمشاركة فى المعلومات التى فكرت فيهما الاتفاقية بإمعان أمراً غير مسبوق[٨٠].

من الناحية العملية، حثت الاتفاقية على زيادة فى تدفق المعلومات بين الطرفين[٨١]. وبالإضافة إلى ذلك، كان هناك تنفيذ متزايد لأهداف مكافحة الاحتكار، من ناحية الكم والكيف[٨٢]. وعند تنسيق الطرفين لأنشطتهما، عملا بموجب الاتفاقية على تقليل انقطاع التجارة الدولية الذى كان يمكن أن تسببه التحقيقات المتعددة غير المنسقة لولا ذلك[٨٣]. وعند استعراض التعاون عبر الأطلسى فى سياسة المنافسة، تنتهى ميريت چانو إلى أن "المجاملة الإيجابية مبدأ مهم ويمكنها أن يقطع شوطاً فى القضاء على التوترات المرتبطة تنفيذ القوانين خارج حدود البلاد وفى تيسير التعاون فى تنفيذ القوانين"[٨٤]. وهى تدعو فى الوقت نفسه إلى اتخاذ خطوة أخرى نحو المجاملة المحسَّنة من خلال "مقاربة متكاملة أو تقوم على المشاركة فى العمل" بين سلطات المنافسة فى الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبى يتم بموجبها تعيين أى منهما "الوكالة الرئيسية الفعلية" فى أى تحقيق[٨٥].

هل يمكن ترجمة المجاملة الإيجابية من سياق مكافحة الاحتكار إلى مبدأ أكثر عمومية خاص بالحوكمة؟ هناك اعتراضان محتملان. أولاً: خوف الكثيرين داخل مجتمع مكافحة الاحتكار من أن المجاملة الإيجابية مسمى قليل المضمون. وكما يقول أحد النقاد، "ليس واقعيًا أن نتوقع مقاضاة حكومة ما لمواطنيها فقط من أجل مصلحة حكومة أخرى"(٨٦). والمهم هنا هو أن المجاملة الإيجابية يمكن أن تنجح فقط عندما تكون الحكومتان المعنيتان لهما بالفعل مصلحة مباشرة في المقاضاة، لأن السلوك موضع البحث يؤثر عليهما بشكل مباشر، وفي هذه الحالة يكون من المرجح حدوث التعاون على أى حال(٨٧). علاوة على ذلك، فإن أية رغبة في القيام بتحقيق نيابةً عن حكومة أجنبية يهدد بحدوث رد فعل عنيف(٨٨).

الاعتراض الثاني هو خوف عكسي يفترض، فيما يتعلق بعمل المجاملة الإيجابية، أن هناك ثقة هائلة وعلاقات وثيقة مستمرة بين وكالات تنظيمية قومية معينة - وهي عوامل لا يمكن تعميمها. ويشير سبنسر ويبر والر إلى أن التعاون بين الوكالات المسئولة عن سياسة مكافحة الاحتكار يخلق مجتمعًا من مسئولي المنافسة الذين تم تدريبهم وتنشئتهم على التحدث والكتابة والتفكير بشأن قضايا المنافسة بالطريقة نفسها(٨٩). وهكذا فإنه إذا نجحت المجاملة الإيجابية في أى مكان، فلا بد أن تنجح هنا. لكن كيف يمكننا تبني المجاملة الإيجابية باعتبارها مبدأً عالميًّا للتعاون التنظيمي المتعدي للقوميات قبل خلق مستوى مرتفعًا نسبيًا من التعاون؟.

الرد على هذين الاعتراضين هو نسخة مبسطة وأقل تشددًا من المجاملة الإيجابية. وهي كمبدأ عام لا بد ألا تعني أكثر من الالتزام بالعمل وليس مجرد الرد. وفي أية حالة تفكر فيها الدولة "أ" في عمل تنظيمي ويكون فيها للدولة "ب" مصلحة كبيرة في النشاط موضع التمحيص، إما من خلال إشراك مواطنيها أو من خلال التفويض بالقيام بأحداث مهمة داخل مجال اختصاصها الإقليمي، يكون واجب الوكالة التنظيمية للدولة "أ"، المتساوقة مع الوظيفة المزدوجة للمسئولين التنظيميين الذي سبق

تطويرهم، هو، على أقل تقدير، إبلاغ الوكالة التنظيمية للدولة "ب" والتشاور معها. ولا بد كذلك لوكالة "أ" أن تنتظر ردًا من وكالة الدولة "ب" قبل تقرير الإجراء الذى يجب اتخاذه، ولا بد أن تبلغ وكالة الدولة "ب" بأى قرار يتم اتخاذه.

حتى نقاد المجاملة الإيجابية يعترفون بأنه بما أن الالتزام بالمجاملة الإيجابية ييسر الاتصال المتزايد وتبادل المعلومات بين الحكومات، فهو قد يكون له أثر على الهامش(٩٠). ويضع هذا الاتصال وتبادل المعلومات بدوره أساس العلاقات الأطول عمرًا التى تنضج فى النهاية وتصبح ثقة. وهكذا فإنه على المستوى العالمى، يخلق مبدأ المجاملة الإيجابية، ومعه مبدأ الاختلاف المشروع، أساس المجتمع التعددى الخاص بالمنظِّمين الذين يسعون بنشاط لتحقيق التنسيق على أقل تقدير والتعاون على أفضل تقدير.

القيود والتوازنات:

رابعًا، وربما أولاً بالنسبة لكثيرين: من الضرورى الاقتباس من ماديسون. إذا كان للشبكات الحكومية، أو أى شكل من الحوكمة العالمية، تجنب كابوس كانط الخاص بـ"الاستبداد عديم الروح"، إذ لا بد من تقييد قوة كل عنصر فى النظام العالمى معروضة فى هذا الكتاب وموازنتها. والواقع أن نظامًا من القيود والتوازنات آخذ فى الظهور فى مجالات عديدة، من العلاقات بين المحاكم القومية والمحاكم المتعدية للقوميات إلى السلطة التنفيذية لإحدى الولايات التى تتحدى الوكالة التنظيمية لولاية أخرى فى محكمة قومية. ومع ذلك ينبغى فهم هذه التجربة الناشئة وتحليلها فى سياق معيار إيجابى للاحتكاك والغموض البنَّاء فى العلاقات بين المشاركين فى الشبكات الحكومية من كل نوع. وينبغى أن تشبه جميعها الدستور الأمريكى بهذا القدر على الأقل – أى كنظام من السلطات المشتركة والمنفصلة المصممة من أجل الحرية أكثر من الكفاءة.

عند الكتابة عن الفدرالية الأمريكية، صورها ديفيد شابيرو على أنها "حوار بشأن الحكم"[٩١]. ويصوغ النظام الفدرالى المطروح فى الدستور جدلاً دائمًا فيه "لا تكون حجة ـ الحجة المؤيدة للسلطة القومية المقيدة والحجة التى ضدها ـ كاملةً من الناحية النظرية أو المعيارية دون الأخرى"[٩٢]. إنه الحوار نفسه الذى هو مصدر كل من التجديد الخلاق والحذر الملطِّف. وينطبق هذا الوصف كذلك عن العلاقات بين المحاكم القومية فى الدول الأعضاء فى الاتحاد الأوروبى ومحكمة العدل الأوروبية، وهو الحوار الكامن فى قلب النظام الدستورى للاتحاد الأوروبى. فجدلهما بشأن الجدارة الاختصاصية والقانون الموضعى مسألة خاصة بالشد والجذب بشأن الخطوط المحددة للسلطة التى يضعها ويعدلها المشاركون أنفسهم. وكل جانب تقيده منحة محددة من السلطة مقصود بها أن تكون قيدًا أو توازنًا على نحو أقل من قدرة كل جانب على تحدى أو تنقية أى تأكيد للقوة من جانب الطرف الآخر.

إلى حد ما، يجعل مفهوم تقسيم الدولة النظام العالمى للقيود والتوازنات ممكنًا. وفى ظل بُنى الحوافز الصحيحة، يمكن للمؤسسات الحكومية من النوع نفسه فى أنظمة مختلفة، قومية ومتعدية للقوميات، ومن أنواع مختلفة أن تقيد بعضها بعضًا رأسيًّا وأفقيًّا. فيمكن للمحاكم القومية مقاومة التأكيد المفرط للقوة القضائية المتعدية للقوميات، ويمكن للمحاكم المتعدية للقوميات مراجعة أداء المحاكم القومية. وتنشأ علاقات مشابهة بين الوكالات التنظيمية، القومية والمتعدية للقوميات، فى الاتحاد الأوروبى ويمكن تخيلها بسهولة على المستوى العالمى. بل من الممكن تخيل العلاقات بين لجان المشرعين القوميين من البلدان المختلفة التى تحتضنها المؤسسات الدولية أو المتعدية للقوميات وهى تدخل فى علاقة توازن مع اللجان البرلمانية ذات الاختصاص المشابه، كتفاعل المجلس البرلمانى لحلف الناتو مع لجان الدفاع والأمن الخاصة بالبرلمانات القومية.

ومع ذلك فمن المرجح والمرغوب أن يظل هناك لا تماثل للسلطة بين المؤسسات القومية والمتعدية للقوميات، بمعنى أنه ينبغى أن تظل المؤسسات القومية هى القاعدة

والمؤسسات المتعدية للقوميات هى الاستثناء. وهذا هو مبدأ تفويض الأدنى subsidiarity الذى سنناقشه فيما سيلى. وفى الوقت نفسه يمكن أن تقيد المؤسسات القومية بعضها بعضًا عبر الحدود، إما برفض التعاون، مثلما يحدث عندما يمكن أن تمنع محكمة يابانية حكمًا أو السلطة قضائية لإحدى المحاكم الأمريكية، أو بالعمل بنشاط لتحقيق أهداف مضادة. ومثال ذلك هو سعى إحدى السلطات التنفيذية لاستخدام محاكمها القومية لإعاقة السلطة التنفيذية فى بلد آخر، مثلما حاولت الحكومة البريطانية بوضوح أن تفعله مع المحاكم البريطانية فى تقاضى ليكر(٩٣).

بصورة عامة، لا بد أن تصبح القيود والتوازنات جزءًا مقبولاً من الترتيب السياسى العالمى بين المؤسسات الحكومية. وهنا كذلك، ستكون شبكات المشرعين إضافة قَيِّمة للشبكات الحكومية العالمية - حيث تكون بمثابة ثقل موازن لشبكات المنظمين أو حتى القضاة، إذا اقتضى الأمر. وهكذا، على سبيل المثال، عندما تنشر شبكة لمنظمى الأوراق المالية دستورًا لأفضل الممارسات، لا يكون من المستحيل تخيل إصدار دستور مشابه من شبكة اللجان التشريعية فى الدول المهتمة بالقضايا نفسها. ومن المرجح أن تحديد ما هى الممارسة الأفضل ومصالح من التى من الأرجح أن تخدمها سيكون مختلفًا. ومن المؤكد أن يوفر هذا الاحتمال ثقلاً موازيًا لإجماع التكنوقراط المحترفين.

تفويض الأدنى:

المبدأ المعيارى الأخير اللازم لبناء العملية السياسية العالمية الخاص بالمؤسسات القومية والمتعدية للقوميات المقسمة هو تفويض الأدنى. وتفويض الأدنى نسخة خاصة بالاتحاد الأوروبى من قيود ماديسون وتوازناته. ربما لا يكون المصطلح مألوفًا، لكن المفهوم ليس كذلك. فهو يعبر عن المبدأ القائل بأنه لا بد من اتخاذ القرارات على مقربة

من المواطنين بقدر الإمكان[٩٤]. وتحدد المادة ٥ من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية تقسيم السلطات بين الجماعة والدول الأعضاء[٩٥].

عند عرض مبدأ تفويض الأدنى على شاشة عالمية سوف يعزز بديهية الحوكمة العالمية من خلال الشبكات الحكومية؛ حتى على النطاق العالمي، يظل من اللازم القيام بالغالبية العظمى من مهام الحوكمة بواسطة المسئولين الحكوميين القوميين. وبالطبع، فإنه داخل الدول القومية ربما يدعو تفويض الأدنى إلى ممارسة السلطة على مستوى أدنى - على المستوى المحلى أو الإقليمى. إلا أنه ما أن يصبح على مستوى الحكومة القومية، سوف يتطلب عبء تقديم الدليل على نقل السلطة لأعلى إلى كيان إقليمى أو عالمى بيان أن الوظائف المعيَّنة اللازمة لا يمكن توفيرها على النحو الكافى بواسطة المؤسسات الحكومية التى تنسق عملها أو تتعاون بشكل فعال.

أخيراً: داخل المؤسسات الدولية أو المتعدية للقوميات نفسها، ينبغى أن تعتمد مسائل التنظيم المؤسسى وتوزيع السلطة على بيان الحاجة إلى أشخاص وسلطات، بالإضافة إلى - أو بشكل أهم - شبكات المسئولين الحكوميين القوميين. وسوف يتساوق وضع هذه الشبكات داخل المؤسسات، كمجلس وزراء الاتحاد الأوروبى، سوف يتساوق بالكامل مع مبدأ تفويض الأدنى. وسوف تأتى الصعوبة الحقيقية مع القرار الخاص بما إذا كان سيتم خلق بيروقراطية عالمية أو إقليمية أم لا ومتى يكون ذلك.

ليس هدفى إثبات أنه لا ينبغى خلق هذه البيروقراطية. فسوف يكون العالم أفقر كثيراً دون كوفى أنان. وحتى من غير الكاريزما الخاصة التى يتمتع بها، نجد أن أمناء الكثير من المنظمات الدولية، كالأمم المتحدة ومنظمة التجارة العالمية ومنظمة الأمن والتعاون فى أوروبا، لهم أهميتهم ليس لتشغيل تلك المؤسسات فحسب، بل للتوجيه والتنفيذ العالميين لسياسة الأمن والتجارة وسياسة حقوق الإنسان. بل إن مؤسسات كصندوق النقد الدولى والبنك الدولى تعتمد على كادر المحترفين الذين يفهمون ولاءاتهم للصندوق أو البنك وليس لحكومات قومية بعينها. وبالمثل من المؤكد صحة أن المؤسسات

القضائية المتعدية للقوميات، كمحكمة العدل الأوروبية، يمكن أن تؤدى وظائف لا يمكن لشبكات القضاة القومية القيام بها فى واقع الأمر.

إن قيمة تفويض الأدنى هى أنها تمأسس نظاماً ما أو عملية سياسية ما خاصة بالحوكمة العالمية من أسفل لأعلى. فالمحامون والدبلوماسيون الدوليون والحالمون العالميون يصورون من زمن بعيد عالمًا أكثر توحداً من أعلى لأسفل. بل إنه بينما تصبح الحاجة إلى الحوكمة عالمية، فربما يظل المكان المثالى لتلك العولمة محلياً. ويتطلب مبدأ تفويض الأدنى من مؤيدى إبعاد السلطة عن المواطن أن يقدموا حجتهم على أقل تقدير.

٤ - خاتمـــة:

أهمية هذا الكتاب هى تحديد ظاهرة الدولة المقسَّمة وبحث الإمكانيات الناتجة عن النظام العالم المقسَّم. وكانت النبرة متفائلة بصفة عامة، حيث تسعى إلى التركيز على ما هو موجود وخلق ما يمكن أن يوجد كحل لمعضلة الحكومة العالمية الثلاثية، وهى ضرورة ممارسة السلطة على المستوى العالمى دون أن تكون هناك سلطة مركزية لكن بواسطة موظفين حكوميين يشعرون بمسئولية نحو دوائر متعددة وليس نحو جماعات ضغط خاصة. ومع ذلك ليس هناك شكل مثالى للحكم، وخاصة على المستوى العالمى. وحتى إذا كانت الحوكمة العالمية من خلال الشبكات الحكومية هى البديل "الأقل سوءاً"، حسب رؤية ونستون تشرشل للديمقراطية، فإنها تظل تمثل مشكلات كثيرة يجب معالجتها فى نهاية الأمر.

الواقع أن المنتقدين قد انبروا بالفعل بمجموعة من الاتهامات. أولاً: الاتهام بأن شبكات المسئولين الحكوميين - وخاصةً القضاة والمنظمين - تمثل انتصاراً للتكنوقراطية على الديمقراطية. فهذه الشبكات تعمل فى عالم غير مسيِّس يمكن فيه للمسئولين الذين تتشابه عقولهم والمدربون بطرق متشابهة تعزيز مفاهيمهم ومعاييرهم المهنية المشتركة

للوصول إلى إجماع بشأن كيفية معالجة المشكلات المشتركة، من رفع أسعار الفائدة إلى تطبيق حقوق حماية البيئة. وهم داخل الحدود الآمنة لأية شبكة حكومية لا يتعرضون لقصف الأدلة المتعارضة، أو الادعاءات المعيارية غير المريحة، أو حتى مجرد المعلومات الإضافية التى تجبرهم على توسيع الإطار التحليلى للقرار. ويعمل هذا النقد على المستوى العالمى، حيث يأتى من المحامين الدوليين الذين يسعون إلى ضمان نظام عالمى مفتوح وعادل، وعلى المستوى المحلى، حيث يأتى من جماعات المستهلكين الذين يدعون أنهم ممنوعون من تكوين معايير تنظيمية دولية من خلال عمليات المواءمة.

الرد التقليدى على هذا النقد هو فتح عملية اتخاذ القرار الخاصة بالشبكات الحكومية لأنواع مختلفة كثيرة من جماعات الضغط المشاركة فى العملية السياسية المحلية الديمقراطية. إلا أن هذا الحل يخيف مجموعة أخرى من المنتقدين الذين يصرون على ممارسة السلطة الحكومية بواسطة المسئولين الحكوميين وليس تشتيتها بين مجموعة كبير من الجهات الفاعلة العامة وشبه العامة والخاصة فى الشبكة السياسية العالمية. وهذه المشكلة الخاصة بالعملية السياسية العالمية غير النيابية لها أصداء فى جدل محدد يجرى داخل عدد من البلدان بشأن مشروعية الوصول إلى خارج نظام قانونى قومى بعينه للرجوع إلى قرارات القضاة الأجانب والاستشهاد بها. والمشكلة الأخيرة التى لا يمكن تحاشيها هى الطريقة التى تمارَس بها السلطة فى الشبكات الحكومية بواسطة البلدان القومية ضد البلدان الضعيفة، من خلال الاستبعاد من شبكات معيَّنة أو من جماعات داخلها، ومن خلال التضمين فى شبكات تعمل بمثابة قنوات للسلطة الناعمة.

تشمل قائمة الردود العامة على هذه الاتهامات مفهوم الوظيفة المزدوجة لكل المسئولين الحكوميين، وهو ما يعنى أن تشمل وظائفهم بشكل آلى نشاطًا محليًا ودوليًا. وبذلك لا بد أن يكونوا مسئولين أمام أبناء دوائرهم القومية عن فئتى النشاط. وفى النظام العالمى المقسَّم المكتمل، سوف يمارسون بالفعل المسئولية القومية والعالمية،

وهو ما سوف يتطلب المساءلة طبقًا للمعايير القومية والعالمية. ثانيًا: يتطلب أى نظام للعمل الحكومى المسئول أن يكون العمل نفسه مرئيًا؛ ومن ثم لا بد للشبكات الحكومية من جعل نشاطها مرئيًا بقدر الإمكان. وإحدى طرق تحقيق ذلك هى إعطاؤها واقعًا افتراضيًا من خلال استخدام المواقع الإلكترونية المتاحة بسهولة. ثالثًا: تشجيع انتشار الشبكات التشريعية لضمان أن النواب المنتخبين انتخابًا مباشرًا من المواطنين القوميين المختلفين على القدر نفسه من النشاط فى المجال المتعدى للحكومات كالمنظِّمين والقضاة. رابعًا: استخدام الشبكات الحكومية لتعبئة مجموعة عريضة من الجهات الفاعلة غير الحكومية، إما كشبكات موازية أو مراقبين أو محاورين لشبكات حكومية بعينها. خامسًا: مجموعة منوعة من الحلول السياسية المحلية يجب أن يقرِّر بمقتضاها كل كيان سياسى قومى لنفسه ما إذا كانت الأنواع المختلفة من النشاط المتعدى للحكومات يمثل مشكلة أم لا، وإذا كان كذلك فما الذى يجب عمله حيال ذلك.

تعالج هذه المشكلات والحلول بصورة عامة الشبكات الحكومية بالشكل التى هى موجودة عليه حاليًا. ومع ذلك فإذا كان لنا أن نقيم النظام العالم المقسَّم الذى تحدثنا عنه فى الفصلين الأخيرين وتتشكل فيه الشبكات الحكومية بوعى ذات باعتبارها آليات للحوكمة العالمية ولتحسين نوعية الحوكمة القومية واستدامتها، فحينئذ سيتعين على هذه الشبكات كذلك أن تعمل بالتوافق مع مجموعة أكثر عمومية من المعايير العالمية.

أقترح خمسة من تلك المعايير - البعض ليعمل فى المقام الأول فى العلاقات الأفقية بين المسئولين الحكوميين القوميين وتعمل المعايير الأخرى بشكل أكثر عمومية فى العلاقات الرأسية بين المسئولين الحكوميين ونظرائهم المتعدين للقوميات. أولاً: معيار التكافؤ التشاورى، وهو افتراض أنه ينبغى أن تكون كل الشبكات الحكومية مفتوحة لأى مسئولين حكوميين يوفون بمعايير العضوية أو شروطها المحددة. يضاف إلى ذلك أنه ما إن يُقبل هؤلاء المسئولون حتى يكون من حقهم أن يستمعوا وأن يُنصت إليهم. ثانيًا: معيار الاختلاف المشروع - شرط أن يفهم أعضاء الشبكات الحكومية فى

تشاوراتهم المختلفة ويعملون بناءً على مبدأ أن "المختلف" لا يعنى "الخطأ". ثالثًا: المجاملة الإيجابية، أى إحلال معيار التعاون الإيجابى بين الدول محل الإذعان التقليدى من جانب دولة ما لعمل دولة أخرى. رابعًا: عولمة المبادئ الأمريكية الخاصة بالقيود والتوازنات؛ أى ضمان التقييد المستمر للسلطة من خلال المنافسة والاختصاص المتداخل. خامساً وأخيراً: مبدأ مستعار من چان مونيه أكثر منه من چيمس ماديسون؛ وهو مبدأ تفويض الأدنى، أو وضع السلطة الحكومية فى أدنى مستوى يمكن ممارسته بين السلطات المحلية والإقليمية والقومية والمتعدية للقوميات.

لا بد من تفاعل أعضاء الشبكات الحكومية مع نظرائهم الأجانب على قدر من الشفافية يكفى لأن يكونوا مراقبين من الناخبين العاديين، ولا بد لهم من تقديم أسباب أعمالهم بلغة مفهومة للجمهور الأكبر، ولا بد أن يكونوا قادرين على صياغة الحجج بطرق عامة تقوم على المبادئ و"تراعى الآخرين" بالقدر الكافى، كى يتمكنوا من إقناع الناس بتأييد آرائهم فى عملية اتخاذ القرار التشاورية. ومع ذلك فالعمل فى عالم من المبادئ المعممة يتطلب أساسًا من السلوك المعيارى المقبول. وتضمن المعايير التى أوصيت بها مشاركة عريضة فى الشبكات الحكومية، وتسعى إلى الحفاظ على الاستقلال المحلى والإقليمى والقومى إلى الحد الممكن، وتضمن مساحة عريضة للتنوع المحلى، بما فى ذلك التنوع الذى تحركه السياسة المحلية والقومية.

على المستوى الأكبر، يمكن فهم هذه المبادئ على أنها جزء من دستور عالمى متعدى للحكومات ـ القيم السائدة لتوجيه عمل الشبكات الحكومية. إلا أن مضمون هذه المبادئ المحددة أقل أهمية من نواح عديدة من الحقيقة البسيطة التى تقول إن هناك مبادئ ـ تلك المقاييس التى يمكن قياس المساءلة بها. وسوف يقوم بالباقى فهم الشبكات الحكومية على أنها شكل من أشكال الحكم، ثم إلزامها بالمعايير نفسها وإخضاعها للقيود نفسها التى تلزم بها الحكم كله.

الهوامش

(١) "Notes for an address by the Honourable Paul Martin to the Royal Institute of International Affairs," London, United Kingdom, 24 January 2001, on Department of Finance Canada homepage (cited 22 June 2003); available from http// www.finm.gc.ca/ news01/0l-009e.html.

(٢) Shklar, "The Liberalism of Fear."

أنا مدينة لروبرت كوهان لمساعدته إياى لرؤية هذه النقطة ولصياغتها بأسلوب مناسب جداً بلغة شاكلر.

(٣) Perez, "Who Killed Sovereignty? Or: Changing Norms Concerning Sovereignty In International Law," 476.

(٤) Alston, "The Myopia of the Handmaidens: International Lawyers and Globalization," 441.

(٥) انظر:

Picciotto, "Networks in International Economic Integration: Fragmented States and the Dilemmas of Neo-liberalism," 1047.

(٦) المرجع السابق، ص ١٠٤٩ .

(٧) Darringer, "Swaps, Banks, and Capital: an Analysis of Swap Risks and a Critical Assessment of the Basle Accord's Treatment of Swaps," 259;

وانظر كذلك:

Kapstein, "Shockproof," 2

(أنقذت شروط كفاية رأس المال الأسواق من النتائج المفجعة المحتملة لأزمة البيسو المكسيكى وانهيار بنك بيرنجز.)

(٨) Macey, "The 'Demand' for International Regulatory Cooperation: A Public-Choice Perspective," 159-60.

(٩) Weiler, "To Be a European Citizen: Eros and Civilization," 349.

(١٠) على صفحة المواطن العام الرئيسية (منقول فى ١ يوليو ٢٠٠٣). موجود على:

http://www. dtizen.org.

(١١) "Harmonization," on Public Citizen homepage (cited 1 July 2003); available from hup://uiww.citizen.org/trade/harmonization.

(١٢) "What Is Harmonization?"

على صفحة المواطن العام الرئيسية (منقول فى ١ يوليو ٢٠٠٣). موجود على hup:// www.citizen.org/trade/harmonization/articles.cfm?ID=4390.

(١٣) المرجع السابق.

(١٤) المرجع السابق.

(١٥) "Harmonization Alert,"

على صفحة المواطن العام الرئيسية (منقول فى ١ يوليو ٢٠٠٣). موجود فى http:// wwui.citizen.org/trade/harmonization/alerts/.

(١٦) "What is Harmonization?"

(١٧) Shapiro, "International Trade Agreements, Regulatory Protection, and Public Accountability," 435-58.

(١٨) Harmonization Background Paper, "Accountable Governance in the Era of Globalization: the WTO, NAFTA, and International Harmonization,"

على صفحة المواطن العام الرئيسية (منقول فى ١ يوليو ٢٠٠٣). موجود فى http:// www.citizen.org/pubtications/ release.cfm?ID=5193.

(١٩) المرجع السابق.

(٢٠) المرجع السابق.

(٢١) المرجع السابق.

(٢٢) Kofi A. Annan, We the Peoples: The Role, of the United Nations in the 21st Century, 70; Rischard, "A Novel Approach to Problem-Solving," 31; Reinicke, "The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks," 44.

(٢٣) Shapiro, "Administrative Law Unbounded: Reflections on Government and Governance," 369.

(٢٤) المرجع السابق، ص ٣٧٦ .

(٢٥) Fried, "Scholars and Judges: Reason and Power," 818.

(٢٦) المرجع السابق.

(٢٧) المرجع السابق، ص ٨٢٠-٨٢١ .

(٢٨) Ginsburg and Merritt, "Affirmative Action: an International Human Rights Dialogue," 273.

(٢٩) McCrudden, "A Common Law of Human Rights ?: Transnational Judicial Conversations on Constitutional Rights," 507-8.

(٣٠) Ghai, "Sentinels of Liberty or Sheep in Wolfs Clothing? Judicial Politics and the Hong Kong Bill of Rights," 479, quoted in ibid., 507.

(٣١) يشمل أعضاء اللجنة الفنية: أستراليا وكندا وفرنسا وألمانيا وهونج كونج وإيطاليا واليابان وهولندا وسويسرا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية. على الصفحة الرئيسية للمنظمة الدولية لمفوضى الأوراق المالية (منقول فى ١ يوليو ٢٠٠٣) وهو موجود فى :

http://www.iosco.org/lists/display_committees.cfm?cmtid=3.

(٣٢) Howell, "The Place of the Commonwealth in the International Order," 30.

(٣٣) "Notes for an address by the Honourable Paul Martin."

(٣٤) Risse, '"Let's Argue!': Communicative Action in World Politics," 31.

(٣٥) Rawls, Political Liberalism.

(٣٦) على صفحة صندوق النقد الدول (منقول فى ١ يوليو ٢٠٠٣)، موجود فى:

http ://www. imf. org.

(٣٧) على صفحة حكومة كندا الرئيسية (منقول فى ١ يوليو ٢٠٠٣)، موجود فى:

http://canada.gc.ca.

(٣٨) على صفحة الاتحاد الإوروبى الرئيسية (منقول فى ١يوليو ص٢٠٠٣) موجود فى:

http://www.europa.eu.int/em-lex/.

(٣٩) "Rome Statute of the International Criminal Court,"

على صفحة الأمم المتحدة الرئيسية (منقول فى ١ يوليو ٢٠٠٣) موجود فى:

http://www.un.org/laui/icc/.

(٤٠) اتفاقيات التفاهم بين لجنة الأوراق المالية والبورصات ونظيراتها الخارجية، على سبيل المثال، شجعتها ويسرتها بشكل مباشر قوانين أمريكية عديدة تمت الموافقة عليها صراحة من أجل ذلك الغرض.

Faith T. Teo, "Memoranda of Understanding among Securities Regulators: Frameworks for Cooperation, Implications for Governance," Harvard Law School (1998): 29-43. (on file with author).

(٤١) على صفحة جلوب إنترناشونال الرئيسية (منقول فى ١ يوليو ٢٠٠٣) موجود فى:

http ://www .globeintemational.org.

(٤٢) Kaiser, "Globalisierung als Problem der Demokratie," 3. See also the EU Institutional Reform Commissioner's website, "Commissioner for Regional Policy and Institutional Reform" on Europa homepage (cited 1 July 2003); available from http:// europa.eu.int/comm/commissioners/bamier/profil/index_en.htm, for proposals regarding further ties between national parliamentarians among EU members.

(٤٣) Falk and Strauss, "Toward a Global Parliament," : 212 .

(٤٤) Louise Doswald-Beck, "The Influence of National Parliaments on Global Pol-icy-Making," Berlin, 26, November 2001,

مقتبس فى

Steve Charnovitz, "Trans-Parliamentary Associations in Global Functional Agencies," Transnational Associations 2 (2002): 88-91, 90 n. 20.

(٤٥) Charnovitz, "Trans-Parliamentary Associations in Global Functional Agencies," 88.

(٤٦) المرجع السابق، ص ٨٩ .

(٤٧) Mike Moore, "Promoting Openness, Fairness and Predictability in International Trade for the Benefit of Humanity," speech to the Inter-Parliamentary Union meeting on international trade, 8 June 2001, on World Trade Organization homepage (cited 1 July 2003); available from http://www.wto.org/french/news_f/spmm_f/sprnm64_f-htm.

(٤٨) Annan, We the Peoples, 70.

(٤٩) Reinicke and Deng, Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance.

(٥٠) Reinicke, "The Other World Wide Web."

(٥١) انظر:

Koch, "Judicial Review and Global Federalism," 491.

(٥٢) انظر:

the "Symposium on Global Administrative Law";

وانظر كذلك:

Aman, "Administrative Law for a New Century."

(٥٣) "American Bar Association House of Delegates Recommendation no. 107C, Harmonization Recommendation (August 2001),"

على صفحة رابطة المحامين الأمريكية (منقول فى ١ يوليو ٢٠٠٣) موجود على http:// wivw.abanet.org/leadeship/2001/ l07c.pdf., para. (2).

(٥٤) Petersmann, "Constitutionalism and International Organizations," 398; idem, "Constitutionalism and International Adjudication: How to Constitutionalize the U.N. Dispute Settlement System?" 753.

(٥٥) Ignatieff, Human Rights as Politics and Idolatry, 4.

(٥٦) المرجع السابق، ص ٩٤ .

(٥٧) المرجع السابق، ص ٩٤–٩٥ .

(٥٨) Notes for an address by the Honourable Paul Martin, to the Royal Institute of International Affairs."

(٥٩) Cohen, "Deliberation and Democratic Legitimacy," 74.

(٦٠) Loucks v. Standard Oil Co., 120 N.E. 198, 201 (N.Y. 1918).

(٦١) تطالب الفقرة الأولى من المادة الرابعة من الدستور الأمريكى كل ولاية بالاعتراف بإجراءات الولايات الأخرى.

U.S. CONST. art.IV, l,cl. 1. It is a basic instrument of federalism, knitting the states into one larger polity.

(٦٢) Laker Airways Ltd. v. Sabena, Belgian World Airlines 731 F.2d 909 (D.C. Cir. 1984).

(٦٣) In re Matter of Oil Spill by the Amoco Cadiz Off the Coast of France on 16 March 1978, 954 F.2d 1279,1312-13 (7th Cir. 1992) (per curiam). The Chevron doctrine was set forth in Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837, 844 (1984)

(معتقداً أن "المحكمة قد لا تستبدل هيكلها الخاص بالنظام الأساسى بتفسير معقول مقدم من مدير إحدى الوكالات. وقد اعترفنا منذ زمن بعيد بأنه لابد من إعطاء أهمية كبير لهيكل الإدارة التنفيذية الخاصة بخطة العمل القانونى المنوط بها إدارتها").

(٦٤) Omron Healthcare, Inc. v. Maclaren Exports Ltd., 28 F.3d 600, 604 (7th Cir. 1994).

(٦٥) Kalypso Nicola'idis, "Mutual Recognition of Regulatory Regimes: Some Lessons and Prospects," (Jean Monnet Working Paper No. 97/7, New York University School of Law, Jean Monnet Center, 1997), on Jean Monnet Program homepage (cited 1 July 2003); available from http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-07.html.

(٦٦) بعد قرار Cassis de Dijon لعام ١٩٧٩، التى أُجبرت فيه السلطات الألمانية على احترام معايير المشروبات الروحية الفرنسية، أعلنت المفوضية الأوروبية مبدأ "الثقة المتبادلة": إذا كانت قوانين دولة ما تسمح بتسويق منتج ما، ينبغى أن تكون الدول الأخرى جميعًا على ثقة فى حكم الدولة الأولى وتسمح بالمثل بتسويق المنتَج.

Case 120/78, Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolvenvaltung fur Branntwein, E.C.R. 649 (1979).

أسهم هذا المفهوم بشكل كبير فى خلق سوق داخلية متكاملة. وقد قُرأ على أن يتطلب الاعتراف المتبادل بالدبلومات التعليمية، بحيث يتمتع المهنيون من إحدى دول الاتحاد الأوروبى الآن وبشكل كبير بالممارسة فى دولة أخرى دون تكرار تعليمهم.

Council Directive 75/362, 1975 OJ. (L 167/1); Council Directive 89/48, 1989 OJ. (L 19/16).

بالإضافة إلى ذلك جرى تطبيقه على تنظيم العمل المصرفى، حيث لا يتم الإشراف على فروع البنوك الأجنبية ليس بواسطة البلد المضيف، بل بواسطة سلطات بلد الفرع الرئيسى أو الدولة الأم. وتعكس هذه المقاربة أن كل دولة من دول الاتحاد الأوروبى تمنح درجة مرتفعة من "الثقة المتبادلة" للقدرات الإشرافية المصرفية للدول الأخرى. انظر:

Second Council Directive 89/646 on credit institutions, 1989 O.J. (L 386/1).

(٦٧) 159 U.S. 113, 163-64(1895).

(٦٨) بدءًا من United States v. Aluminum Co. of America (Alcoa) اعتُبر قانون شيرمان قابلاً للتطبيق على السلوك الأجنبى الذى له أثر مباشر وضخم ويمكن التنبؤ به على التجارة الأمريكية.

١٤٨ F.2d 416, 440-45 (2d Cir. 1945).

سرعان ما أصبح الأثر المباشر للاختصاص القضائى مصدراً للتوتر مع الدول الأخرى التى قالت إن الولايات المتحدة ليس لها الحق فى فرض الاختصاص القضائى على الأشخاص الذين لا يوجدون أو يعملون فى الأراضى الأمريكية. وقدمت الحكومات التى تأثر رعاياها ومصالحها بقانون مكافحة الاحتكار الأمريكى احتجاجات دبلوماسية وملخصات صديقة المحكمة، ورفضت طلبات المساعدة، واستعانت بقوانين السرية القومية، وفى النهاية بدأت بالموافقة على قوانين المنع التى استهدفت بشكل خاص إحباط تنفيذ قوانين منع الاحتكار الأمريكية.

Waller, "National Laws and International Markets: Strategies of Cooperation and Harmonization in the Enforcement of Competition Law," 1113_1114; see also Paul, "Comity in International Law," 32; Griffin, "EC and U.S. Extraterritoriality: Activism and Cooperation," 377.

(٦٩) Waller, "The Internationalization of Antitrust Enforcement," 375.

بحلول عام ١٩٨٨ أعلنت وزارة العدل أنها سوف تتحدى فقط السلوك المضاد للمنافسة الأجنبى الذى يضر المستهلكين الأمريكيين بشكل مباشر.

Shank, "The Justice Department's Recent Antitrust Enforcement Policy: Toward A "Positive Comity" Solution to International Competition Problems?" 165.

(٧٠) Charles F. Rule, "European Communities-United States Agreement on the Application of their Competition Laws Introductory Note," 1487, 1488.

وقعت الولايات المتحدة اتفاقًا مشابهًا مع ألمانيا فى عام ١٩٧٦ . انظر:

Snell, "Controlling Restrictive Business Practices in Global Markets: Reflections on the Concepts of Sovereignty, Fairness, and Comity," 234.

(٧١) لم يرد ما يفيد استخدام قانون المنع الفدرالى الكندى منذ توقيع اتفاقية ١٩٨٤ . انظر:

Waller, "The Internationalization of Antitrust Enforcement," 368.

(٧٢) فى السنوات الخمس الماضية، أدى التعاون بين الولايات المتحدة ووكالات مكافحة الاحتكار الكندية إلى مقاضاة فى صناعتى ورق الفاكس وأدوات المائدة البلاستيك. انظر:

Stark, "International Antitrust Cooperation in NAFTA: The International Antitrust Assistance Act of 1994," 171-72.

(٧٣) Nina Hachigian, "Essential Mutual Assistance in International Antitrust Enforcement," 138.

يتطور التعاون المضاد للاحتكار كذلك على مستوى متعدد الأطراف. وقد عقد منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية مؤتمرات للتشاور المنظم بين مسئولى المنافسة القوميين وأصدرت توصية بشأن التعاون فى مجال مكافحة الاحتكار تشجع "الإبلاغ وتبادل المعلومات وتنسيق العمل والتشاور والتوافق على أساس تطوعى". انظر:

Waller, "The Internationalization of Antitrust Enforcement," 362-63 (quoting "Revised Recommendation of the Council Concerning Co-operation Between Member Countries on Anticompetitive Practices Affecting International Trade," International Legal Materials, 35 (1996): 1315-17.

مؤخراً، اقترحت مجموعة من اثنى عشر خبيراً تسمى "مجموعة عمل قانون مكافحة الاحتكار الدولى" تبنى قانون مكافحة الاحتكار الدولى باعتباره اتفاقية تجارية متعددة الأطراف فى ظل الجات. وبموجب القانون، تُنشأ سلطة دولية لمكافحة الاحتكار تتكون من رئيس ومجلس دولى لمكافحة الاحتكار لضمان مراعاة القانون بواسطة الأطراف المتعاقدة. انظر:

Shank, "The Justice Department's Recent Antitrust Enforcement Policy," 186.

(٧٤) See "Agreement Regarding the Application of their Competition Laws, 23 Sept. 1991, E.C.-U.S.," International Legal Materials 30 (1991): 1491.

(٧٥) المرجع السابق، ص ١٠٥٦-١٠٥٩ .

(٧٦) انظر:

Griffin, "EC and U.S. Extraterritoriality," 376.

(٧٧) Atwood, "Positive Comity_Is It a Positive Step?" 84.

(٧٨) انظر:

Rule, "European Communities-United States Agreement," 1488.

(٧٩) انظر:

Atwood, "Positive Comity_Is It a Positive Step?" 84.

(٨٠) انظر:

Rule, "European Communities-United States Agreement," 1487.

(٨١) Griffin, "EC/U.S. Antitrust Cooperation Agreement: Impact on Transnational Business," 1063.

(٨٢) See generally Klein and Bansal, "International Antitrust Enforcement in the Computer Industry," 179.

(٨٣) انظر:

Rule, "European Communities-United States Agreement," 1490.

ثبت كذلك أن هذه الكفاءة المتزايدة جاذبة للأعمال التجارية نفسها. وفى United States v. Microsoft Corp.، بعد معرفة أن كلاً من وزارة العدل والمفوضية الأوروبية يجريان تحقيقاً بشأن ممارسات الترخيص الخاصة بهما، وافقت مايكروسوفت على التخلى عن حقوق السرية الخاصة بها بموجب قانون منع الاحتكار الأمريكى للسماح لسلطتين بتبادل المعلومات السرية. انظر :

Shank, "The Justice Department's Recent Antitrust Enforcement Policy," 179.

(٨٤) Janow, "Transatlantic Cooperation on Competition Policy," 51.

(٨٥) المرجع السابق.

(٨٦) انظر:

(٨٧) Atwood, "Positive Comity_Is It a Positive Step?"

(٨٧) المرجع السابق :

(٨٨) المرجع السابق، ص ٨٨ .

(٨٩) انظر:

Waller, "National Laws and International Markets," 1125.

(٩٠) انظر

Atwood, "Positive Comity_Is It a Positive Step?" 88.

(٩١) Shapiro, Federalism: A Dialogue, 108.

(٩٢) المرجع السابق .

(٩٣) انظر الفصل الثانى، الهامش ١٠٤ .

(٩٤) Hermann, "Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States," 331.

(٩٥) Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, Art. V, Official Journal C 325 of 24 December 2002.

طبقًا للبنود ذات الصلة من هذه المادة:

فى المجالات التى لا تقع ضمن مقدرتها الحصرية، سوف تتخذ الجماعة إجراءً يتفق مع مبدأ التضامن، فقط فى حالة عدم إنجاز الإجراء المقترح بالشكل الكافى بواسطة الدول الأعضاء ويمكن بذلك تحقيقه بشكل أفضل بواسطة الجماعة، بسبب حجم آثار الإجراء المقترح. ولن يتجاوز أى إجراء تتخذه الجماعة ما هو ضرورى لتحقيق أهداف هذه المعاهدة.

خاتمـــــة

الطريقة الوحيدة التى يمكن بها لمعظم الدول إدراك سيادتها والتعبير عنها هى من خلال المشاركة فى الأنظمة التى تشكل جوهر الحياة الدولية.

إبرام تشيز وأنطونيا هاندلز تشيز[١]

الحوكمة العالمية من خلال الشبكات العالمية سياسة عامة مفيدة العالم وسياسة خارجية قومية مفيدة للولايات المتحدة والاتحاد الأوروبى وأعضاء منظمة التعاون الاقتصادى لدول آسيا والمحيط الهادى، وكل البلدان النامية الساعية إلى المشاركة فى العمليات التنظيمية العالمية وتحتاج إلى تعزيز قدرتها الخاصة بالحوكمة الداخلية. وحتى فى شكلها الحالى، تشجع الشبكات الحكومية على التلاقى والامتثال للاتفاقيات الدولية والتعاون المحسَّن بين الدول بشأن مجموعة عريضة من القضايا التنظيمية والقضائية. والنظام الدولى الذى يتم خلقه بوعى ذاتى من الشبكات الحكومية الأفقية والرأسية يمكن أن يقطع شوطًا أبعد. إذ يمكنه خلق حكم القانون العالمى الحقيقى دون المنظمات العالمية، وقد يُشرِك المسئولين الحكوميين من كل نوع فى كل دولة ويقوم بتنشئتهم ودعمهم وتقييدهم. وفى هذا المستقبل، يمكننا رؤية المؤسسات الحكومية المقسَّمة - أعضاء الشبكات الحكومية - باعتبارها الحامل الحقيقى لمقياس السيادة، ونقويها أكثر وأكثر، غير أننا نخضعها كذلك لالتزامات قانونية محددة. وسوف يكون ذلك عالمًا مختلفًا بحق له تحدياته وأمله.

١ - الشبكات الحكومية والسياسة العامة العالمية:

يقول ڤولفجانج راينكه، شأنه شأن كثيرين غيره، إن الشبكات الحكومية تفقد القدرة على صياغة السياسة القومية وتنفيذها داخل الحدود الإقليمية التي جعلتها قوى العولمة والهجرة وثورة المعلومات مسامية إلى حد كبير. وهو يقترح أن تقوم بتفويض مهامها لجهات فاعلة ومؤسسات أخرى في وضع أفضل لتنفيذ السياسات العامة، ليس لوكالات القطاع العام كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي فحسب، بل كذلك لـ"عمال التجارية والمنظمات غير الحكومية"[٢]. وهو يعرض هذه الإستراتيجية باعتبارها بديلاً لـ"تكوين الحكومة العالمية" الذي "يقتضي من الحكومات التخلي عن سيادتها ليس في الشئون اليومية فحسب، بل بالمعنى الرسمي للكلمة كذلك"[٣]. بعبارة أخرى، فقدت الحكومات القومية سيادتها بالفعل، لكن ينبغي لها تعويض تلك الخسارة بتفويض المسئوليات لعدد كبير من الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة - أي المنظمات الدولية والشركات والمنظمات غير الحكومية.

هذه على وجه التحديد معضلة العولمة الثلاثية. فالحكومات القومية تفقد السلطة، وهي يمكنها خلق هذه السلطة على المستوى العالمي بخلق حكومة عالمية فحسب، لكن هذا "غير واقعي"[٤]، ولذلك فالبديل هو خليط من القطاع الخاص والمنظمات الدولية العامة، من أجل الربح وليس من أجل الربح. وهذا الخليط على وجه الدقة هو ما يسميه راينكه حوكمة وليس حكومة، وهذا على وجه الدقة هو السبب في أن مجموعة أخرى من النقاد يخشون من ترك صياغة سياسة عامة عالمية للخبراء والمتحمسين، البيروقراط الدوليين ورجال الأعمال المتعدين للقوميات - أي الجميع ماعدا المسئولين الحكوميين الخاضعين للمساءلة السياسية.

يمكن للنظام العالمي الواعي بذاته المكوَّن من الشبكات الحكومية معالجة تلك المشكلات. فسوف يحتفظ المسئولون الحكوميون القوميون بالسلطة الأولية على السياسة العامة، لكنهم سيعملون معًا لصياغتها وتنفيذها على نطاق عالمي. وسوف

يفوضون بعض السلطة للمسئولين المتعدين للقوميات، لكنهم سيعملون حينذاك على نحو يتسق مع هؤلاء المسئولين من خلال الشبكات الرأسية. كما أنهم سيتفاعلون بكثافة مع المنظمات والشركات والمنظمات غير الحكومية الدولية وغيرها من الجهات الفاعلة في المجتمع الدولي، لكن بطريقة توضح أن الشبكات الحكومية هي جوهر تلك الشبكات السياسية الأكثر الخاضع للمساءلة.

يقوم تصور النظام العالمي المشبَّك على افتراضات مختلفة في الأساس بشأن النظام العالمي والقانون الدولي. ويفترض النموذج القديم للنظام الدولي وجود الدول الموحدة التي تتفاوض على اتفاقيات قانونية رسمية مع بعضها البعض وتنفذها من أعلى لأسفل، مع قدر كبير من التأكيد على التحقق والتنفيذ. أما النموذج الجديد الذي عرضناه هنا فيفترض وجود دول مقسَّمة يتفاعل فيها المسئولون الحكوميون بكثافة مع بعضهم البعض ويتبنون دساتير لأحسن الممارسات ويتفقون على حلول منسقة للمشكلات المشتركة - وليسْ للاتفاقيات قوة قانونية لكن يمكن تنفيذها مباشرةً بواسطة المسئولين الذين تفاوضوا عليها. وفي الوقت نفسه، فإنه في هذا النموذج الجديد سوف تدرك الدول التي لا تزال تعمل كجهات فاعلة موحدة أن بعض المشكلات لا يمكن معالجتها بفاعلية دون تفويض سلطة سيادية فعلية لعدد محدود من المسئولين الحكوميين المتعدين للقوميات، كالقضاة والمحكمين في منظمة التجارة العالمية والنافتا والمحكمة الجنائية الدولية. وفي تلك الحالات سوف تكون الاتفاقيات الدولية سارية المفعول على نحو أكثر فورية وآلية من معظم الاتفاقيات التي يتم التفاوض عليها بالنظام القديم، لأنها ستُنَفَّذ مباشرةً من خلال الشبكات الحكومية الرأسية.

من الناحية العملية بالطبع، سوف يتعايش نموذجا النظام العالمي هذان. وسوف تعمل الشبكات الحكومية، الأفقية والرأسية، جنبًا إلى جنب، بل وداخل المنظمات الدولية التقليدية. ويصف راينكه هذه المنظمات التقليدية بـ"مؤسسات الاعتماد المتبادل"، حيث يعني المؤسسات التي خلقتها الدول ذات السيادة الموحدة لإدارة "التعاون الاقتصادي

الكلى" الذى تطلَّبه الاعتماد المتبادل الاقتصادى المتنامى فى الستينيات والسبعينيات[٥]. وهو يصف المنظمات التنظيمية المتعدية للحكومات كمنتدى الاستقرار المالى بأنها "مؤسسات ... العولمة"، ويعنى "تكامل البُعد العابر للقوميات مع طبيعة البنية التنظيمية والسلوك الإستراتيجى للشركات المفردة"[٦]. وكما يشير، فإن ربط هذين النوعين من المؤسسات ببعضهما "سوف يساعد على تحاشى التداخل البيروقراطى والتنازع على النفوذ بين المؤسسات الدولية ويسمح بمقاربة أكثر تكاملاً لتحدى الاقتصادات النامية المزدوج الخاص بالتحرر القومى والسياسة العامة العالمية"[٧].

ومع ذلك فإن ما يمكن للشبكات المتعدية للحكومات عمله ولا تقوم به المنظمات العالمية هو مواجهة شبكات الشركات والشبكات المدنية والجنائية الدولية والمشاركة فيها. فهى تسمح ببنية فضفاضة مرنة يمكن أن تأتى بمسئولين قوميين من مجموعة عريضة من البلدان المختلفة لازمين لحل مشكلة بعينها. وهى يمكنها استهداف المشكلات فى مهدها، وسد الفجوات فى السلطات القضائية القومية، والتصدى للسلع والأشخاص والأفكار المتدفقة عبر الحدود. ويمكن لأعضائها تثقيف وتعزيز وتنظيم بعضهم البعض فى المقام الأول بالطرق نفسها التى تجعل الشبكات الخاصة المتعدية للقوميات شديدة الفاعلية. وهى فى واقع الأمر "مؤسسات العولمة" وأكثر ملاءمة بكثير للحوكمة العالمية فى عصر العولمة والمعلومات.

٢ - الدعم القومى للشبكات الحكومية:

الاتحاد الأوروبى حوكمة رائدة من خلال الشبكات الحكومية فى شئونه الداخلية. وكما تؤكد النماذج المتعددة التى اعتُمِد عليها فى هذا الكتاب - من العلاقات بين المحاكم القومية ومحكمة العدل الأوروبية إلى خلق وكالات المعلومات الأوروبية لمساعدة

شبكات المنظمين عبر الاتحاد الأوروبى - فإن الاتحاد الأوروبى معمل نابض بالنشاط لكيفية تحديد الدرجة الضرورية للتعاون الجماعى بين مجموعة مختلفة من الدول مع إبقاء المركز المهيمن للسلطة السياسية على المستوى القومى. وهو له مؤسسات محدودة متعددة للقوميات، ورغم أنها أكثر نفوذاً من أى من المؤسسات الموجودة حاليًا على المستوى العالمى، فهى لا يمكن أن تعمل دون التعاون والمشاركة النشطين لمسئولى الحكومات القوميين. وبخلاف المحكمة والمفوضية، تظل السلطة فى الاتحاد الأوروبى مع الشبكات القومية الخاصة بالوزراء والمسئولين الذين يتخذون القرارات وينفذونها على المستوى القومى.

للاتحاد الأوروبى ملامح كثيرة تجعل شكله المميز للحكم بالشبكة قابلاً للتصدير إلى المناطق الأخرى من العالم ككل. وهو يظل مجموعة من الدول المميزة، حتى وهو يعمل على خلق السلطة الحاكمة والمؤسسات على المستوى المتعدى للقوميات الضرورية لحل المشكلات المشتركة وتحسين المصالح المشتركة لكل أعضائه. وهكذا يمكن أن نتوقع دعم الاتحاد الأوروبى لخلق الشبكات الحكومية العالمية. ومع ذلك فالواقع هو أن الولايات المتحدة كانت الرائدة فى دعم تلك الشبكات على المستوى العالمى. فقد كان للجنة الأوراق المالية والبورصات ووكالة حماية البيئة وحتى مجلس النواب الأمريكى دور رائد فى تنظيم الشبكات الحكومية العالمية. كما أنشأت وزارة العدل الأمريكية شبكة المنافسة العالمية كبديل لجهود وضع القواعد التنظيمية العالمية للاحتكار من خلال منظمة التجارة العالمية. بل إن المحكمة العليا الأمريكية والمحاكم الفدرالية الأدنى، رغم مشاركتها المتأخرة فى الحوار العالمى المتعدى للقضاء، آخذة فى التشابك بشكل فعال مع نظيراتها الأجنبية. كما كانت الولايات المتحدة عضواً نشطًا فى منظمة التعاون الاقتصادى لدول آسيا والمحيط الهادى التى أصرت على شكل الشبكات الخاص بالحوكمة الإقليمية ونقحته.

مؤخراً، شجعت الولايات المتحدة المقاربة غير الرسمية بشكل أكبر الخاصة بـ"تحالفات الراغبين"، في الدولة الموحدة على مستوى تجنيد الحلفاء العسكريين وعلى مستوى الدولة المقسَّمة الخاص بالتشبيك لمكافحة تمويل الإرهابيين، والمشاركة في المعلومات الاستخباراتية الخاصة بالنشاط الإرهابي، والتعاون في تقديم الإرهابيين الأفراد للعدالة. وتشجيع الشبكات الحكومية الفعلية في هذه المجالات كلها مقاربة أفضل بكثير، حيث ستضفي الصبغة المؤسسية على التعاون الموجود بالفعل وتخلق إطاراً لتعميق التعاون المستقبلي في كل مجال من مجالات السياسة الداخلية في واقع الأمر. ومع ذلك فإن الشبكات الحكومية في الوقت نفسه أكثر شفافية من "تحالفات الراغبين" بكثير؛ فهي إن تمت بشكل صحيح فسيكون لها وجود دائم ومرئي ومعايير للعضوية وقواعد أساسية لعملها قابلة للتطبيق على الكل. وقد يقوم المسئولون الأمريكية بدور رائد في مناسبات كثيرة، وسوف يقومون به كما هو الحال بالفعل في الشبكات الحكومية الحالية، إلا أنه سيتعين عليهم مشاركة مسئولين من بلدان كثيرة أخرى في خشبة المسرح وأن يكون على استعداد للاستماع والتعلم.

على المدى الأطول، يمكن للشبكات الحكومية معالجة الجذور المحلية للمشكلات الدولية، ويمكنها القيام بذلك على نحو متعدد الأطراف وبطريقة تمكِّن المسئولين الحكوميين المحليين في بلدان في أنحاء العالم من مساعدة أنفسهم. ويمكن لتبادل المعلومات ووضع المعايير الجماعية وتوفير التدريب والمساعدة الفنية والمراقبة والدعم المستمرين والمشاركة الفعالة في تطبيق التعاون، الذي يحدث ويمكن أن يحدث في الشبكات الحكومية، أن تمنح المسئولين الحكوميين في البلدان الضعيفة والفقيرة وتمر بمرحلة انتقالية التشجيع الذين يحتاجونه. وفي الوقت نفسه يمكن لنظرائهم في البلدان الأقوى تجاوز حدودهم كي يحاولوا حل المشكلات التي لها أثر داخل حدودهم.

لتحقيق أكبر أثر وفاعلية ممكنين، لا يمكن أن يتم عمل الشبكات الحكومية في الظل. فالشبكات القائمة تولِّد الشك والمعارضة في أنحاء كثيرة، مما يؤدي إلى اتهامات

بالتكنوقراطية وتشويه العمليات السياسية العالمية والقومية والتعالى وعدم التكافؤ. وينبغى على الولايات المتحدة وبلدان أخرى دعمها صراحةً باعتبارها آليات للحوكمة العالمية والاستعداد لإصلاحها وتحسينها إذا اقتضى الأمر. وسوف يتعين عليها بالتأكيد تقريبًا أن تصبح مرئية أكثر وتشارك على نحو أكثر انتظامًا مع شبكات الشركات والشبكات المدنية. وينبغى أن تشمل شبكات تزداد فاعلية للمنظمين وكذلك المشرعين والقضاة. ومن المرجح أن يخضع أعضاؤها لمزيد من الإشراف والتنظيم القوميين المستهدفين بشكل خاص عند دمج الأبعاد القومية والدولية لأعمالهم.

لتعظيم مساءلة المشاركين فى الشبكات الحكومية، سيكون من الممكن اتخاذ خطوة أخرى وإعطاؤهم قدرًا من السيادة الفردية أو المؤسسية إلى حد ما. وفى عالم من الدول المقسَّمة، يمكن القول بأن السيادة التي جرت العادة على ربطها بالدول الموحدة ينبغى كذلك أن تكون مقسَّمة. ومع ذلك فإن اتخاذ هذه الخطوة يتطلب مفهومًا مختلفًا لطبيعة السيادة نفسها. وكما سيأتى فى القسم التالى، فإن السيادة التى تُفهَم على أن القدرة وليس الاستقلال يمكنها الارتباط بسهولة بالأجزاء المكوِّنة للدولة وتشمل المسئولية وكذلك الحقوق.

٣ - السيادة المقسَّمة:

يعترف المنظِّرون والنقاد وواضعو السياسات جميعًا بأن التصورات التقليدية الخاصة بالسيادة غير كافية لإدراك تعقيد العلاقات الدولية المعاصرة. والنتيجة هى جدل يبدو لا آخر له بشأن طبيعة السيادة المتغيرة: ما الذى تعنيه؟ هل لا تزال موجودة؟ هل هى مفيدة؟ ومع ذلك يفترض كل شخص يشارك فى هذا الجدل أن السيادة صفة تحملها الدولة بكاملها، حيث تعمل كوحدة. إلا أنه إذا كانت الدول تعمل داخل النظام الدولى من خلال مؤسساتها الحكومية المكوِّنة لها - الوكالات التنظيمية والوزارات

والمحاكم والمجالس التشريعية ـ فلماذا لا تمارس كل من تلك المؤسسات قدراً من السيادة محدَّداً ومفصلاً بشكل خاص بناءً على وظائفها وقدراتها؟

ربما يبدو هذا الاقتراح خياليًا، أو حتى مخيفًا، إذا فكرنا فى السيادة بالطريقة القديمة ـ أى القدرة على البقاء وحيداً، أو الاستبعاد، أو مواجهة أى تطفل أو تدخل خارجى. ومع ذلك فلنبحث "السيادة الجديدة" التى عرَّفها ابرام وأنطونيا تشيز بأنها القدرة على المشاركة فى المؤسسات الدولية من كل الأنواع ـ فى الجهود الجماعية لتوجيه النظام العالمى ومعالجة المشكلات العالمية والإقليمية مع نظرائهم القوميين والمتعدين للقوميات[٨]. وهذا تصور للسيادة سوف يمنح المكانة والاعتراف للدول فى النظام الدولى طبقًا لاستعدادها وقدرتها على الاشتراك مع الدول الأخرى، وبالتالى تقبل الالتزام المتبادل بالضرورة.

وكشأن راينكه، ينطلق إبرام وأنطونيا تشيز من افتراض أن العالم تجاوز الاعتماد المتبادل. ويشير الاعتماد المتبادل إلى ظرف عام تعتمد الدول فيه على بعضها بشكل متبادل وتكون معرضة للخطر الذى تتعرض له الدول الأخرى. لكن الاعتماد المتبادل يفترض رغم ذلك وجود معيار للفصل والاستقلال والحدود المحددة. وربما تكون الدول معتمدة بشدة على اختيارات بعضها وقراراتها، لكن تظل هذه الاختيارات والقرارات تحرك النظام العالمى وتشكله. وفى المقابل يرى إبرام وأنطونيا تشيز أن النظام الدولى نفسه أصبح "نسيجاً محبوك النسج من الاتفاقيات والمنظمات والمؤسسات الدولية التى تشكل علاقات [الدول] مع بعضها البعض وتخترق بعض اقتصادها وسياستها"[٩].

إذا كانت الظروف الخلفية الخاصة بالنظام الدولى هى الربط وليس الفصل، والتفاعل وليس الانعزال، والمؤسسات وليس الفضاء الحر، فحينئذ تكون السيادة باعتبارها استقلالاً لا معنى لها. فالسيادة الجديدة مكانة وعضوية و"صلة بسائر العالم والقدرة السياسية على أن تكون فاعلاً داخلها"[١٠]. ومهما كان ما تبدو عليه قدرة الدولة

على العمل كوحدة مستقلة داخل النظام العالمى من مفارقة - ذلك الظرف الذى تدعى "السيادة" أن تمنحه وتصفه ـ فهى تعتمد على اتساع صلاتها بالدول الأخرى وعمقها.

يتناسب هذا التصور للسيادة على نحو دقيق مع تصور النظام العالمى المقسَّم. وإذا كانت الأجزاء المتحركة الأساسية لذلك النظام هى الوكالات والمؤسسات والمسئولون داخلها، الذين يخضعون بشكل جماعى للمساءلة بشأن الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية للحكومة، فحينئذ يجب أن تكون قادرة على ممارسة السيادة التشريعية والتنفيذية والقضائية. ولا بد أن تكون على الأقل قادرة على ممارسة بعض الحقوق المستقلة وخاضعة لواجبات مستقلة، أو على الأقل مميزة. ويمكن أن تنشأ هذه الحقوق والواجبات عن الحقوق والواجبات الأكثر توحداً القابلة للتطبيق على الدولة الموحدة، ويمكن أن تنشأ عن الشروط الوظيفية للعلاقات المتعدية للحكومات المهمة والفعالة. وبالرغم من ذلك لا بد أن تصبح سيادة "الدول" صفة أكثر مرونة وعملية.

إذا كانت السيادة علائقية وليس انعزالية، بمعنى أنها تصف القدرة على المشاركة وليس الحق فى المقاومة، فحينئذ لا يكون نقلها إلى الوزراء والمشرعين والقضاة بالصعوبة المتخيلة. ويقوم مفهوم المجاملة القضائية الذى تناولناه فى الفصل الثانى على احترام القضاة جدارة بعضهم بعضاً، باعتبارهم أعضاء فى المهنة نفسها والمشروع المؤسسى نفسه عبر الحدود. وهو يفترض أن المحكمة "ذات السيادة" الكاملة لها الحق فى نصيبها العادل من المنازعات عندما تنشأ الصراعات، ويمكنها التفاوض على الحلول التعاونية فى المنازعات المتعدية للقوميات، ويمكنها المشاركة فى الحوار القضائى المتعدى للقوميات بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك. وسوف يجرى تمكين المنظِّمين على نحو مشابه كى يتفاعلوا مع زملائهم المنظِّمين للمشاركة فى مجموعة كاملة من الأنشطة التى تناولناها فى الفصل الأول. وسوف يمكَّن المشرعون بشكل مباشر كى يلحقوا بمن سبقوهم.

ومع ذلك فإنه إذا كانت مؤسسات الدولة المقسَّمة مشاركة بالفعل فى تلك الأنشطة، كما تقول حجة هذا الكتاب، فما هو الفرق إذا مُنِحت مقدرة رسمية لعمل ما تقوم به بالفعل؟ المد ، الرئيسية هى أن إخضاع المؤسسات الحكومية مباشرة للالتزامات الدولية يمكن أن يدعم المؤسسات النظيفة فى مواجهة المؤسسات الفاسدة، والمؤسسات التى تحترم "الحقوق" فى مواجهة نظيراتها الأكثر قمعاً. وسوف يكون لكل مؤسسة حكومية التزام مستقل لتفسير الالتزامات القانونية الدولية وتنفيذها، مثلما لكل سلطة من سلطات الحكومة الأمريكية التزام مستقل لضمان تطابق أعمالها مع الدستور. وكما هو الحال فى السياق الداخلى، سوف تكون الكلمة الأخيرة للمحاكم أو المجلس التشريعى فى حال وجود تفسيرات مختلفة للقانون العالمى، وذلك لضمان إمكانية الوحدة القومية عند الضرورة. إلا أنه فى حالات كثيرة سوف تهبط الالتزامات القانونية المتصلة بالتجارة والبيئة واستقلال القضاء وحقوق الإنسان والحد من التسلح وغيرها من المجالات بشكل مباشر إلى المؤسسات الحكومية الملائمة بمسئولية مجال الاهتمام موضوع البحث.

بتمجيد المؤسسات الحكومية المفردة وتشبيكها فى شبكات حكومية عالمية، سوف تؤكد سيادتها القضائية والتشريعية والتنظيمية. وسوف تشارك فى صياغة المعايير المهنية وتنفيذها وتحديد أفضل المناسبات بشأن القضايا الجوهرية. وسوف تعى أنها تؤدى ما عليها أمام أبناء دوائرها وأقرانها والمجتمع العالمى بصورة عامة باعتبارها صاحبة حقوق ومكانة فى ذلك المجتمع.

ليست هذه الفكرة بعيدة الاحتمال كما قد تبدو. فالأمثلة الفعلية موجودة بالفعل أو يجرى اقتراحها. فقد طرح إيال بنفينستى احتمال تمكين الوحدات ما دون الدولة بشكل رسمى كى تدخل فى اتفاقيات[11]. وتقدم مبادئ برنستون بشأن السلطة القضائية العالمية الحجة لوضع قواعد ومبادئ فى ظل القانون الدولى تستهدف القضاة القوميين بشكل مباشر، حيث إنهم الموضوع الفعلى لمبدأ القانون الدولى. وغالباً ما

يكون الغموض الذى يساعد الساسة على التفاوض بشأن المعاهدات أمرا مفجعًا بالنسبة للقضاة الذين يتعين عليهم تطبيق القانون فى الواقع.

فى الوهلة الأولى قد يبدو تقسيم الدولة ومنح قدر من السيادة، على الأقل للأجزاء المكوِّنة لها، إضعافًا للدولة. وهو على العكس من ذلك سوف يعزز سلطة الدولة باعتبارها الجهة الفاعلة الأولية فى النظام الدولى. وإعطاء كل مؤسسة حكومية قدرًا من السلطة الشرعية فى ظل القانون الدولى، مع ما يصاحب ذلك من واجبات، يجعل المسئولين الحكوميين مميزين فى الشبكات السياسية الأوسع ويسمح للدولة بتوسيع مجالها. وإذا كانت السيادة مازالت تُفهَم على أنها حصرية ومحكَمة وليست علائقية، فسوف تعنى تقويةُ الدولة بناءَ أسوارٍ أعلى لحماية استقلالها الداخلى. إلا أنه فى عالم تعنى فيه السيادة القدرة على المشاركة فى أنظمة تعاونية تهدف إلى المصلحة التعاونية للدول كافة، يعنى توسيع المقدرة الرسمية لمؤسسات الدولة المختلفة كى تتفاعل مع نظيراتها فى أنحاء العالم توسيع سلطة الدولة.

فى الختام، تأملوا التجربة الفكرية التالية. تخيلوا البدء بعالم من الدول ذات السيادة ومحاولة تصميم نظام قابل للتنفيذ وفعال وعادل للحوكمة العالمية. تخيلوا أن حكومات الكثير من تلك الدول تسعى لمحاربة الجريمة وتحصيل الضرائب وضمان الحقوق المدنية والحريات المدنية وحماية البيئة وتنظيم الأسواق المالية وتوفير قدر من الأمن الاجتماعى وضمان سلامة المنتجات الاستهلاكية وتمثيل مواطنيها بإنصاف ودقة. والآن افترضوا أنه لأسباب كثيرة لا يمكن للمسئولين الحكوميين أداء أعمالهم داخل حدودهم فقط. وافترضوا كذلك أن بعض المشكلات التى يسعون إلى حلها ذات أبعاد عالمية، وأن خالقى تلك المشكلات وموجهيها يعملون من خلال شبكات متعدية للقوميات. وفى الوقت نفسه يعمل الأفراد والجماعات والمنظمات التى يمكنها المساعدة فى علاج المشكلات من خلال شبكات متعدية للقوميات. وأخيرًا، لنفترض أن أحد الأشياء التى يريدها مواطنو هذه البلدان هو عالم أكثر أمنًا وعدالة ونظافة.

لن يتخلى هؤلاء المسئولون الحكوميون أبدًا عن السلطة لحكومة عالمية، بالرغم من أنه من المؤكد أنهم سوف يعترفون أنه فيما يتعلق ببعض المشكلات يمكن فقط للمؤسسات المتعدية للقوميات القومية بحق التغلب على مشكلات العمل الجماعى الكامنة فى صياغة الحلول العالمية وتنفيذها. ومع ذلك فإنهم سوف يسعون فى معظم الحالات إلى أداء أعمالهم بشكل صحيح على المستوى القومى بالتفاعل - سواء فى التعاون أو الصراع - على المستوى العالمى. وبذلك ينتهى الحال بوظائفهم الحكومية العادية - التنظيم وإصدار الأحكام القضائية والتشريع - وقد شملت كلاً من النشاط المحلى والدولى. وبمرور الزمن سوف يعترفون بالمسئوليات، ليس فقط أمام أبناء دوائرهم، بل أمام الدوائر العالمية الأوسع. وإذا ما مُنِحَوا قدرًا من السيادة للمشاركة فى اتخاذ القرار الجماعى مع بعضهم البعض، فسوف يتعين عليهم التمسك بالالتزامات نحو تلك الدوائر الأوسع.

باختصار، سوف يخلقون نظامًا عالميًا. وسوف يشمل الكثير من عناصر النظام الدولى الحالى ويعتمد على الاتجاهات التى تحدثت عنها، لكنه سوف يضيف إليها ويحيطها بشبكات حكومية من كل الأنواع. وسوف يكون نظامًا عالميًا تخلقه مؤسسات الدول المقسَّمة ويتكون منها، وهو ما يسمح للدول القومية بالتطور بطرق تتماشى مع التغيرات التى فى القطاع الخاص وتوسع سلطة الدولة. وسوف يكون نظامًا عالميًا فعالاً، بمعنى أنه قادر على ترجمة المبادئ الورقية إلى عمل فردى ومنظماتى. إلا أنه لكى يكون فعالاً بحق، سوف يتعين عليه كذلك أن يكون نظامًا عالميًا عادلاً، يتسم بأكبر قدر ممكن من الشمول والاحترام والتسامح والتكافؤ.

سوف يكون نظامًا عالميًا يُنقل فيه الأمل واليأس الإنسانيان، والجريمة وفعل الخير، والأفكار والمُثُل إلى أنحاء العالم من خلال شبكات من الناس والمنظمات. وكذلك سيكون من سلطة الحكومات تمثيل شعوبها وتنظيمها. وتسخير تلك المقدرة، وتقويتها، هو أفضل أمل لأى نظام عالمى جديد.

الهوامش

(١) Chayes and Chayes, The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements 21.

(٢) Reinecke, "Global Public Policy," 132. See also idem, Global Public Policy: Governing without Government?

(٣) المرجع السابق.

(٤) المرجع السابق.

(٥) المرجع السابق، ص ١٣٣ و١٢٧ .

(٦) المرجع السابق.

(٧) المرجع السابق، ص ١٣٤ .

(٨) Chayes and Chayes, The New Sovereignty, 4.

(٩) المرجع السابق، ص ٢٦، كما أُشير من قبل، يؤكد راينكه كذلك على مدى اختراق العولمة، على عكس الاعتماد المتبادل، البنية العميقة والسلوك الإستراتيجي للشركات وغيرها من الجهات الفاعلة فى النظام الدولى.

(١٠) المرجع السابق.

(١١) Benvenisti, "Domestic Politics and International Resources: What Role for International Law?" 109.

المراجع

Abrahamson, Shirley S., and Michael J. Fischer. "All the World's a Courtroom: Judging in the New Millennium." *Hofstra Law Review* 26 (1997): 276.

Ackerman, Bruce. "The Rise of World Constitutionalism." *Virginia Law Review* 83 (1997): 771.

———. "The New Separation of Powers." *Harvard Law Review* 113 (2000): 633.

Alston, Philip. "The Myopia of the Handmaidens: International Lawyers a[illegible] ization," supra, p. *European Journal of International Law* 8 (1997):

Alter, Karen. "Explaining National Court Acceptance of European Court Jurisprudence: A Critical Evaluation of Theories of Legal Integration." In *The European Court and National Courts—Doctrine and Jurisprudence: Legal Change [illegible] Context*, edited by Anne-Marie Slaughter, Alec Stone Sweet, and J. H. H. Weiler. Evanston, Ill.: Northwestern University Press, 1998.

———. "Who Are the "Masters of the Treaty"?: European Governments and the European Court of Justice." *International Organization* 52 (1998): [illegible].

———. *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*. New York: Oxford University Press, 2001.

Aman, Alfred. "Administrative Law for a New Century." In *The Province of Administrative Law*, edited by Michael Taggart. Oxford: Hart Publishing, 1997.

Andrews, David R. "Listening in on the US-EU Legal Dialogue." In *Transatlantic Regulatory Cooperation: Legal Problems and Political Prospects*, edited by George Bermann, Matthias Herdegen, and Peter L. Lindseth. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Annan, Kofi A. *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*. New York: United Nations, Department of Public Information, 2000.

"Appendix B: Report of the Secretary General Pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808." *Criminal Law Forum* 5 (1994): 597.

Apple, James G. "British, U.S. Judges and Lawyers Meet, Discuss Shared Judicial, Legal Concerns," *International Judicial Observer* 2 (1996): 1.

Attanasio, John B. "Rapporteur's Overview and Conclusions: of Sovereignty, Globalization, and Courts." In *International Law Decisions in National Courts*, edited by Thomas M. Franck and Gregory H. Fox. Irvington-on-Hudson, N.Y.: Transnational Publishers, 1996.

Atwood, James R. "Positive Comity—Is It a Positive Step?" In *International Antitrust Law & Policy: Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute*, edited by Barry Hawk. Irvington-on-Hudson, N.Y.: Transnational Jurist Publications, 1993.

Bass, Gary Jonathan. *Stay the Hand of Vengeance: The Politics of War Crimes Tribunals*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2000.

Bassiouni, M. Cherif. "Former Yugoslavia: Investigating Violations of International Humanitarian Law and the Creation of an International Criminal Tribunal." *Fordham International Law Journal* 18 (1995): 1191.

———, ed. *The International Criminal Court: Observations and Issues Before the 1997–98 Preparatory Committee; and Administrative and Financial Implications*. Chicago: International Human Rights Institute, DePaul University, 1997.

Bebr, Gerhard. *Development of Judicial Control of The European Communities*. Hingham, Mass.: Kluwer Boston Distributors, 1981.

Benvenisti, Eyal. "The Influence of International Human Rights Law on the Israeli Legal System: Present and Future." *Israel Law Review* 28 (1994): 147.

———. "Judges and Foreign Affairs: A Comment on the Institut de Droit International's Resolution on 'Activities of National Courts and the International Relations of their States.'" *European Journal of International Law* 5 (1994): 424.

———. "Domestic Politics and International Resources: What Role for International Law?" In *The Role of Law in International Politics*, edited by Michael Byers. New York: Oxford University Press, 2000.

Bergsten, C. Fred. "American and Europe: Clash of Titans?" *Foreign Affairs* 78 (1999): 20–33.

Bermann, George. "Regulatory Cooperation with Counterpart Agencies Abroad: The FAA's Aircraft Certification Experience." *Law and Policy of International Business* 24 (1993): 669.

———. "Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States." *Columbia Law Review* 94 (1994): 331.

———. "Regulatory Cooperation between the European Commission and U.S. Administrative Agencies." *Administrative Law Journal* 9 (1996): 933.

Bermann, George, et al. *European Community Law*. St. Paul, Minn.: West Publishing Company, 1993.

Bernstein, Lisa. "Opting Out of the Legal System: Extralegal Contractual Relations in the Diamond Industry." *Journal of Legal Studies* 21 (1992): 115.

———. "Merchant Law in Merchant Court: Rethinking the Code's Search for Immanent Business Norms." *University of Pennsylvania Law Review* 144 (1996): 1765.

Bibriosa, Hervé. "Report on Belgium." In *The European Court and National Courts—Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context* , edited by Anne-Marie Slaughter, Alec Stone Sweet, and J.H.H. Weiler. Evanston, Ill.: Northwestern University Press, 1998.

Bleich, Jeffrey. "Cooperation with National Systems." In *The International Criminal Court: Observations and Issues Before the 1997–98 Preparatory Committee; and Administrative and Financial Implications*, edited by M. Cherif Bassiouni. Chicago: International Human Rights Institute, DePaul University, 1997.

Bolton, John. "Should We Take Global Governance Seriously?" *Chicago Journal of International Law* 1 (2000): 205.

Born, Gary. *International Civil Litigation in United States Courts*, 3d ed. Boston: Kluwer Law International, 1996.

Börzel, Tanja A. "Organizing Babylon—On the Different Conceptions of Policy Networks." *Public Administration* 76 (1998): 253.

Brower, Charles H., II. "Structure, Legitimacy, and NAFTA's Investment Chapter." *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 26 (2003): 37.

Brown, Bartram S. "Primacy or Complementarity: Reconciling the Jurisdiction of National Courts and International Criminal Tribunals." *Yale Journal of International Law* 23 (1998): 383.

Brumter, Christian. *The North Atlantic Assembly*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1986.

Buergenthal, Thomas. "International Tribunals and National Courts: The Internationalization of Domestic Adjudication." In *Recht Zwischen Umbruch Und Bewahrung: Festschrift Fur Rudolf Bernhardt*. New York: Springer-Verlag, 1995.

Burke-White, William W. "A Community of Courts: Toward a System of International Criminal Law Enforcement." *Michigan Journal of International Law* 24 (2002): 1.

Burley, Anne-Marie, and Walter Mattli. "Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration." *International Organization* 47 (1993): 41.

Cartwright, John, et al. "About the North Atlantic Assembly." In *The State of the Alliance 1986–1987: North Atlantic Assembly Reports*. Boulder: Westview Press, 1987.

Chayes, Abram. *The Cuban Missile Crisis: International Crises and the Role of Law*. New York: Oxford University Press, 1974.

———. "The Role of the Judge in Public Law Litigation." *Harvard Law Review* 89 (1976): 1281.

Chayes, Abram, and Antonia H. Chayes. *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995.

Cheek, Marney L. "The Limits of Informal Regulatory Cooperation in International Affairs: A Review of the Global Intellectual Property Regime." *George Washington International Law Review* 33 (2001): 277.

Choudhry, Sujit. "Globalization in Search of Justification: Toward a Theory of Comparative Constitutional Interpretation." *Indiana Law Journal* 74 (1999): 819.

Chroust, Anton-Hermann. "Did President Jackson Actually Threaten the Supreme

Court with No Enforcement of Its Injunction Against the State of Georgia?" *American Journal of Legal History* 4 [illegible] 76.

Cohen, Joshua. "Deliberation and Democratic Legitimacy." In *The Good Polity: Normative [illegible] of the State*, edited by [illegible] and Phil[illegible]. New York: Blackwell, 1989.

Cohen, [illegible], and Charles Sabel. "Directly Deliberative Polyarchy." *European Law Journal* [illegible]

Coing, Helmut. "Europäisierung der Rechtswissenschaft." In *Neue Juristische Wochenschrift* [illegible] 937.

Cooke, Jacob E., ed., *The Federalist*, No. [illegible] (James Madison). Middletown, Conn.: Wesleyan University Press, [illegible]961.

Cover, Robert M. "The Supreme Court 1982 Term—Forward: Nomos and Narrative." *Harvard Law Review* 97 (1983) [illegible]

Craig, [illegible] "[illegible] on the United Kingdom." In *The European Court [illegible] Courts—[illegible] and Jurisprudence: Legal Change in Its Social [illegible]*, edited by Anne-Marie Slaughter, Alec Stone Sweet, and J.H.H. Weiler. [illegible] Northwestern University Press, 1998.

Darringer, Bruce. "Swaps, Banks, and Capital: An Analysis of Swap [illegible] and [illegible] ical [illegible]ssessment of the Basle Accord's Treatment of Swaps." *University of Pennsylvania Journal of International Business Law* 16 (1995): 259.

D[illegible] "Regulation by Net[illegible] [illegible] the Role of European Agencies." *Journal of European Public Policy* 4 (1997): 24[illegible]

De[illegible] "Transatlantic Comp[illegible] Relati[illegible]" In *Transat[illegible] Governance in the Global Economy*, edited by Mark A. Pollack and Gregory C. Shaffer. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 200[illegible]

Dimitrijevic, Vojin. "The War Crimes Tribunal in the Yugoslav Context." *Eastern European Constitutional Review* [illegible] 87.

Dorf, Michael C., and Charles F. Sabel. "A Constitution of Democratic Experimentalism." *Columbia Law Review* 98 (1998): 267.

Ellickson, Robert. *Order Without Law: How Neighbors Settle Disputes.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, [illegible]991 (1994 printing).

El Zeid[illegible] M. "The Principle of Complementarity: A New Mechanism to Im[illegible] International Criminal Law." *Michigan International Law* [illegible] 23 [illegible]

E[illegible] "The Member States of [illegible] European [illegible] before [illegible] Court of Justice." *European Law Review* 9 (1984): 215.

[illegible], and Andrew Strau[illegible] Global Parliament." [illegible] (2001): 212.

Fe[illegible] "Deliberat[illegible] Discussion," In *D[illegible] Deliberative De[illegible]* edited by [illegible] Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

F[illegible] D., and Donald [illegible] Cross-Border Insolvency Cooperation Protocols." *Texas International Law Journal* 33 (1998): 587.

Flynn, [illegible] "America The Vulnerable." *Foreign Affairs* 8[illegible] (2002) [illegible] 74.

Fox, Eleanor M. "Toward World Antitrust and Market Access." *American Journal of International Law* 91 (1997): 1.

Franck, Thomas M. "NYU Conference Discusses Impact of International Tribunals." *International Judicial Observer* 1 (1995): 3.

Franck, Thomas M., and Gregory H. Fox, eds. *International Law Decisions in National Courts*. New York: Transnational Publishers, 1996.

Freeman, Jody. "Collaborative Governance in the Administrative State." *UCLA Law Review* 45 (199[illegible]): 1.

Fried, Charles. "Scholars and Judges: Reason and Power." *Harvard Journal of Law and Public Policy* 23 (2000): 807.

Friedman, Thomas. *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 1999.

Fulton, Scott C., and Lawrence I. Sperling. "The Network of Environmental Enforcement and Compliance Cooperation in North America and the Western Hemisphere." *International Lawyer* 30 (1996): 111.

Furuta, Yoshimasa. "International Parallel Litigation: Disposition of Duplicative Civil Proceedings in the United States and Japan." *Pacific Rim Law and Policy Association* (November [illegible]).

Gardner, Richard N. *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*. New York: Columbia University Press, 1980.

Garrett, Geoffrey. "International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market." *International Organization* 46 (1992): 533.

———. "The Politics of Legal Integration in the European Union." *International Organization* 49 (199[illegible]): 171.

Garrett, Geoffrey, and Barry Weingast. "Ideas, Interests and Institutions: Constructing the EC's Internal Market." In *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, edited by Judith Goldstein and Robert O. Keohane. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

Garrett, Geoffrey R., Daniel Kelemen, and Heiner Schulz. "The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union." *International Organization* 52 (1998): [illegible].

Gerstenberg, Oliver, and Charles F. Sabel. "Directly Deliberative Polyarchy: An Institutional Ideal for Europe." In *Good Governance in Europe's Integrated Market*, edited by Christian Joerges and Renaud Dehousse. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Gillman, [illegible]. "Sentinels of Liberty or [illegible] Clothing? Judicial Politics and the [illegible] Bill of Rights." *[illegible] Law Review* 60 (1997): 459.

Ginsburg, Ruth Bader. "Affirmative Action as an International Human Rights Dialogue." *Brookings Review* 18 (2000): [illegible].

Ginsburg, Ruth Bader, and Deborah Jones Merritt. "Affirmative Action: An International Human Rights Dialogue." *Cardozo Law Review* 2[illegible] (1999): 2[illegible].

Glendon, Mary Ann. *Rights Talk: The Impoverishment of Political Discourse*. New York: Free Press, 1991.

Glenn, Patrick. "Persuasive Authority." *McGill Law Journal* 32 (1987): 261.

Goldstein, Judith. "International Law and Domestic Institutions: Reconciling North American 'Unfair' Trade Laws." *International Organization* 50 (1996): 541.

Goldstein, Judith, and Lisa Martin. "Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note." In *Legalization and World Politics*, edited by Judith Goldstein, Miles Kahler, Robert O. Keohane, and Anne-Marie Slaughter. Cambridge, Mass.: IO Foundation and Massachusetts Institute of Technology, 2001.

Griffin, Joseph P. "EC/U.S. Antitrust Cooperation Agreement: Impact on Transnational Business." *Law and Policy in International Business* 24 (1993): 1051.

———. "EC and U.S. Extraterritoriality: Activism and Cooperation." *Fordham International Law Journal* 17 (1994): 353.

Guevara, Arron. "Puerto Rico: Manifestations of Colonialism." *Revista Juridica Universidad de Puerto Rico* 26 (1992): 275.

Guinier, Lani. *The Miner's Canary: Enlisting Race, Resisting Power, Transforming Democracy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2002.

Guzman, Andrew. "Is International Antitrust Possible?" *New York University Law Review* 73 (1998): 1501.

Haas, Peter M. *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*. New York: Columbia University Press, 1990.

———. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization* 46 (1992): 1.

———, ed. "Knowledge, Power and International Policy Coordination." *International Organization* 46 (Special Issue) (1992).

Habermas, Jurgen. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1981 (translated as *Theory of Communicative Action* [Boston: Beacon Press, 1984]).

Hachigian, Nina. "Essential Mutual Assistance in International Antitrust Enforcement." *International Lawyer* 29 (1995): 117.

———. "International Antitrust Enforcement." *Antitrust* 12 (1997): 22.

Hannum, Hurst. "Recent Case." *American Journal of International Law* 84 (1990): 768.

Haq, Arif S. "Note, *Kaepa, Inc. v. Achilles Corp.*: Comity in International Judicial Relations," *North Carolina Journal International Law and Commercial Regulations* 22 (1996): 365.

Hart, Henry M., Jr., and Albert M. Sacks. *The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law* (prepared for publication from the 1958 tentative edition by William N. Eskridge, Jr., and Philip P. Frickey). New York: Foundation Press, 1994.

Hechter, Michael. *Principles of Group Solidarity*. Berkeley: University of California Press, 1987.

Hirschman, Albert O. A *Propensity to Self-Subversion*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995.

Hochkammer, Karl Arthur. "The Yugoslav War Crimes Tribunal: The Compatibility of Peace, Politics, and International Law." *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 28 (1995): 119.

Horeth, Marcus. *The Trilemma of Legitimacy: Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy*. Bonn: Zentrum fuer Europaeische Integrationsforschung, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universitaet Bonn, 1998.

House of Commons, Foreign Affairs Committee. "The Future Role of the Common-

wealth." *House of Commons, Foreign Affairs Committee, First Report*. Vol. 1, (Session 1995–96): xi.

Howell, David. "The Place of the Commonwealth in the International Order." *The Round Table* 345 (1988): 29.

Ignatieff, Michael. *Human Rights as Politics and Idolatry*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001.

Jacobs, Scott H. "Why Governments Must Work Together." *The OECD Observer* 186 (February/March 1994): 15.

James, Vaughn E. "Twenty-First Century Pirates of the Caribbean: How the Organization for Economic Cooperation and Development Robbed Fourteen Caricom Countries of Their Tax and Economic Policy Sovereignty." *University of Miami Inter-American Law Review* 34 (2002).

Janow, Merit. "Transatlantic Cooperation on Competition Policy." In *Antitrust Goes Global*, edited by Simon J. Evenett, Alexander Lehmann, and Benn Steil. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2000.

Jarmul, Holly Dawn. "Effects of Decisions of Regional Human Rights Tribunals on National Courts." In *International Law Decisions in National Courts*, edited by Thomas M. Franck and Gregory H. Fox. New York: Transnational Publishers, 1996.

Joelson, Mark R. *An International Antitrust Primer: A Guide to the Operation of the United States, European Union, and Other Key Competition Laws in the Global Economy*. Kluwer Law International: The Hague, 2001.

Joerges, Christian, and Juergen Neyer. "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology." *European Law Journal* 3 (1997): 273.

Joerges, Christian, and Ellen Vos, eds. *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Portland: Hart Publishers, 1999.

Jones, Alun, and Julian Clark. *The Modalities of European Union Governance: New Institutionalist Explanations of Agri-Environmental Policy*. New York: Oxford University Press, 2001.

Kagan, Elena. "Presidential Administration." *Harvard Law Review* 114 (2001): 2245.

Kahler, Miles. "Legalization as Strategy: The Asia-Pacific Case." In *Legalization and World Politics*, edited by Judith Goldstein, Miles Kahler, Robert O. Keohane, and Anne-Marie Slaughter. Cambridge, Mass.: IO Foundation and Massachusetts Institute of Technology, 2001.

Kaiser, Karl. "Globalisierung als Problem der Demokratie." *Internationale Politik* (April 1998): 3.

Kapstein, Ethan. *Governing the Global Economy: International Finance and the State*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994.

———. "Shockproof." *Foreign Affairs* 74 (1996): 2.

Kay, Richard S. "The European Convention on Human Rights and the Authority of Law." *Connecticut Journal of International Law* 8 (1993): 217.

Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye, Jr. "Transgovernmental Relations and International Organizations." *World Politics* 27 (1974): 39.

———. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown, 1977.

———. "Power and Interdependence in the Information Age." *Foreign Affairs* 77 (1998): 81.

———. "The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy." In *Efficiency, Equity, and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, edited by Roger B. Porter, Pierre Sauvé, Arvind Subramanian, and Americo Beviglia Zampetti. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.

Kim, Young Sok. "The Preconditions to the Exercise of the Jurisdiction of the International Criminal Court: With Focus on Article 12 of the Rome Statute." *Journal of International Law and Practice* 8 (1999): 47.

Kirby, M. D. "The Role of the Judge in Advancing Human Rights by Reference to International Human Rights Norms." *Australian Law Review* 62 (1988): 514.

Klein, Joel, and Preeta Bansal. "International Antitrust Enforcement in the Computer Industry." *Villanova Law Review* 41 (1996): 173.

Koch, Charles H., Jr. "Judicial Review and Global Federalism." *Administrative Law Review* 54 (2002): 491.

Koh, Harold Hongju. "The 1994 Roscoe Pound Lecture: Transnational Legal Process." *Nebraska Law Review* 75 (1996): 181.

———. "The 1998 Frankel Lecture: Bringing International Law Home." *Houston Law Review* 35 (1998): 623.

Kokott, Julianne. "Report on Germany." In *The European Court and National Courts—Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context*, edited by Anne-Marie Slaughter, Alec Stone Sweet, and J.H.H. Weiler. Evanston, Ill.: Northwestern University Press, 1998.

Koopmans, Thijmen. "The Birth of European Law at the Crossroads of Legal Traditions." *American Journal of Comparative Law* 39 (1991): 493.

Ladeur, Karl Heinz. "Towards a Legal Concept of the Network in European Standard Setting." In *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making: National Traditions and European Innovations*, edited by Christian Joerges, Karl-Heinz Ladeur, and Ellen Vos. Baden-Baden: Nomos, 1997.

Larson, Andrea. "Network Dyads in Entrepreneurial Settings: A Study of the Governance of Exchange Relationships." *Administrative Science Quarterly* 37 (1992): 76.

Leonard, Bruce. "Managing Default by a Multinational Venture: Cooperation in Cross-Border Insolvencies." *Texas International Law Journal* 33 (1998): 543.

Lessig, Lawrence. "Introduction (Feature: Making Sense of the Hague Tribunal)." *Eastern European Constitutional Review* 5 (1996): 73.

Lester, Anthony. "The Overseas Trade in the American Bill of Rights." *Columbia Law Review* 88 (1988): 537.

L'Heureux-Dubé, Claire. "The Importance of Dialogue: Globalization and the International Impact of the Rehnquist Court." *Tulsa Law Journal* 34 (1998): 15.

Longstreth, Bevis. "The SEC after Fifty Years: An Assessment of Its Past and Future." *Columbia Law Review* 83 (1983): 1593.

Loveland, Ian. "The Criminalization of Racist Violence." In *A Special Relationship: American Influences on Public Law in the UK*, edited by Ian Loveland. Oxford: Clarendon Press, 1995.

[illegible] "NA[illegible] [illegible] ary Arm Helps Further the Aims of the Alliance." [illegible] R[illegible] 4 [illegible]): 8.

[illegible] cer [illegible] owing Influence of Domestic Factors." In *Multilateralism* [illegible] *Ambivalent Engagement*, edited by Stewart Patr[illegible] and [illegible] ed Forman [illegible] ynne Rienner Publishers, 2002.

[illegible] N[illegible] F[illegible] von [illegible] Sovereign State." *Modern Law Review* 56 (1993).

[illegible] and' for International Regulatory Cooperation: A Pub[illegible] *Transatlantic Regulatory Co-Operation: Legal Pro[illegible] Poli[illegible]*, edited by George A. Bermann, Matthias Herdegen [illegible] L[illegible] d: Oxford University Press, 2000.

[illegible] d G. [illegible] xtraterr[illegible] al Jurisdiction at a Crossroads: An Intersection be[illegible] e Publi[illegible] P[illegible] e International Law." *American Journal of International Law* [illegible] (1982): 28[illegible].

[illegible] Giandom[illegible] European Commission as a Regulatory State." In [illegible] *Courses of* [illegible] *of European Law* Vol. 5, Bk. 1. Dordrecht, Nether[illegible]

[illegible] From the [illegible] to the Regulatory State: Causes and Consequences of Chang[illegible] ernance." *Journal of Public Policy* 17 (1997): [illegible]

[illegible] "The Ne[illegible] ean [illegible] gencies: Regulation by Information." *Journal of Euro*[illegible] 262–75.

[illegible] er [illegible] aking of [illegible] Constitution for Europe.' *Common Market* [illegible] *Review* [illegible] (196[illegible]): 595.

[illegible] Legitimacy and Political Deliberation." *Political Theory* [illegible] (198[illegible]): 338.

M[illegible] *[illegible] rsary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, [illegible]

[illegible] and Johan [illegible] Olsen. *Rediscovering Institutions: The Organizational Ba[illegible]s of Politics*. New York: Free Press, 1989.

—. [illegible] Instit[illegible] ynamics of International Political Order." *International Organization* [illegible] (DATE): (1998).

[illegible] C[illegible] mmission for Environmental Cooperation's Citizen Sub[illegible] mission [illegible] *[illegible] Georgetown International Law Review* 12 (2000): 545.

[illegible] Gar[illegible] Liske[illegible] and Kermit Blank. "An Actor-Centered Approach to Multi-Level Governance." *Journal of Regional and Federal Studies* 6 (1996): 20.

Mattli, Wal[illegible] and [illegible] Slaughter. "Law and Politics in the European Union: A Reply to G[illegible]" *International Organization* 49 (1995): 183.

McClea[illegible] d. "A[illegible] Inheritance? An Examination of the Private International Law Tradition of the Commonwealth." In *Recueil des Cours 1996 Col*[illegible] *Courses* [illegible] *ague Academy of International Law*. The Hague: Academ[illegible] de Droit International, 1997.

M[illegible] Christopher. "[illegible] mmon Law of [illegible] Rights?: Transnational Judicial Conversation[illegible] Constitutional Rights." *Oxford Journal of Legal Studies* 20 (2[illegible]

Merril[illegible] J. G. *The Development of International Law by the European Court of Human Rights*. 2d ed. [illegible] Martin's Press, 1993.

Merry, Sally Engle. *Urban Danger: Life in a Neighborhood of Strangers*. Philadelphia: Temple University Press, 1981.

Mihm, Michael M. "International Judicial Relations Committee Promotes Communication Coordination." *International Judicial Observer* 1 (1995).

Naím, Moise. "Five Wars of Globalization." *Foreign Policy* (January/February 2003): 29–36

Nye, Joseph S., Jr. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 1990.

———. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Oxford University Press, 2002.

Olson, Mancur, Jr., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.

Paul, Joel. "Comity in International Law. *Harvard International Law Journal* 32 (1991).

Perez, Antonio F. "Who Killed Sovereignty? Or: Changing Norms Concerning Sovereignty In International Law. *Wisconsin International Law Journal* 14 (1996): 463.

Petersmann, Ernst-Ulrich. "Constitutionalism and International Organizations. *Northwestern Journal of International Law and Business* 17 (1997): 398.

———. "Constitutionalism and International Adjudication: How to Constitutionalize the U.N. Dispute Settlement System?" *New York University Journal of International Law and Politics* 31 (1999): 753.

Picciotto, Sol. "Networks in International Economic Integration. *Northwestern Journal of Law and Business* 17 (1996–97): 1014.

Ploetner, Jens. "Report on France: The Reception of the Direct Effect and Supremacy Doctrine by the French Supreme Courts." In *The European Court and National Courts—Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context*, edited by Anne-Marie Slaughter, Alec Stone Sweet, and J.H.H. Weiler. Evanston, Ill.: Northwestern University Press, 1998.

Polakiewicz, Joerg and Valerie Jacob-Foltzer. "The European Human Rights Convention in Domestic Law: The Impact of Strasbourg Case Law in States Where Direct Effect Is Given to the Convention (pt. 1)." *Human Rights Law Journal* 12 (1991): 65.

Pollack, Mark A., and Gregory C. Shaffer, eds. *Transatlantic Governance in the Global Economy*. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 2001.

Porter, Tony. *States, Markets and Regimes in Global Finance*. New York: St. Martin's Press, 1993.

Powell, W. W. "Neither Market nor Hierarchy." In *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12, edited by Barry Staw and L. L. Cummings. Greenwich, Conn.: JAI, 1979.

Putnam, Robert. "Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 43 (1988): 427.

Rapaczynski, Andrzej. "Bibliographical Essay: The Influence of U.S. Constitutionalism Abroad." In *Constitutionalism and Rights: The Influence of the United States Constitution Abroad*, edited by Louis Henkin and Albert J. Rosenthal. New York: Columbia University Press, 1990.

Raustiala, Kal. "The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental

Networks and The Future of International Law." *Virginia Journal of International Law* 43 (2002): 1.

Rawls, John. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1996.

"Regulatory Co-Operation for an Interdependent World: Issues for Government." In *Organisation for Economic Co-operation and Development, Regulatory Co-operation for an Interdependent World*. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1994.

Reinicke, Wolfgang H. "Global Public Policy." *Foreign Affairs* 76 (1997): 137.

———. *Global Public Policy: Governing without Government?* Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1998.

———. "The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks." *Foreign Policy* (Winter 1999/2000): 44.

Reinicke, Wolfgang H., and Francis Deng, *Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*. Ottawa: International Development Research Centre, 2000.

Rhodes, R.A.W. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies* 44 (1996): 652.

———. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Philadelphia: Open University Press, 1997.

Rischard, Jean-François. "A Novel Approach to Problem-Solving." *Global Agenda 2003—World Economic Forum* 1 (2003): 30.

Risse, Thomas. "'Let's Argue!': Communicative Action in World Politics." *International Organization* 54 (2000): 31.

Rosenau, James N. *Along the Domestic-International Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Rosenau, James N., and Ernst-Otto Czempiel, eds. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Ruggie, John G. "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge." In *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalism*, edited by John G. Ruggie. New York: Routledge, 1998.

———. "Global_Governance.net: The Global Compact as Learning Network." *Global Governance* 7 (2001): 371.

Rule, Charles F. "European Communities-United States Agreement on the Application of their Competition Laws Introductory Note." *International Legal Materials* 30 (1991): 1487.

Salzman, James. "Labor Rights, Globalization and Institutions: The Role and Influence of the Organization for Economic Cooperation and Development." *Michigan Journal of International Law* 21 (2000): 766–83.

Santosus, Bonnie. "An International Criminal Court: Where Global Harmony Begins." *Touro International Law Review* 5 (1995): 25.

Scharpf, Fritz W. "Community and Autonomy: Multi-Level Governance in the European Union." *Journal of European Public Policy* 1 (1994): 219.

Schauer, Frederick. "The Politics and Incentives of Legal Transplantation." In *Gover-*

nance in a Globalizing World, edited by Joseph S. N[illegible] and John D. Donahue. Washington, D.C.: The Brookings Institution, [illegible]00.

Scheffer, David J. "Fourteenth Waldemar A. Solf Lecture [illegible] International Law: A Negotiator's Perspective on the International Crimin[illegible]" *[illegible] Military Law Review* 167 (2001): 1.

Shank, Robert D. "The Justice Department's Recent Antitrust Enforcement Policy Toward A 'Positive Comity' Solution to International Competition Prob[illegible]" *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 29 (1996): 1[illegible]

Shapiro, David L. *Federalism: A Dialogue*. Evanston, Ill.: Northwestern University Press, 1995.

Shapiro, Martin. "Administrative Law Unbounded: Reflections on Government [illegible] Governance." *Indiana Journal of Global Legal Studies* 8 (2001): [illegible]69

Shapiro, Sidney A. "International Trade Agreements, Reg[illegible] [illegible] Public Accountability." *Administrative Law Review* 54 (2002): 4[illegible]

Shelton, Dinah, ed., *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding No[illegible] International Legal System*. New York: Oxford University Press, 2000.

Shklar, Judith. "The Liberalism of Fear." In *Political Thought and Political Thinkers*, edited by Stanley Hoffman. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

Slaughter, Anne-Marie. "Court to Court," *American Journal of International Law* [illegible] (1998): 708.

———. "Governing the Global Economy through Go[illegible]" In *The Role of Law in International Politics*, edited by Michael By[illegible] New York: Oxford University Press, 2000.

Slaughter, Anne-Marie, and Laurence R. Helfer. "Toward [illegible] Supranational Adjudication." *Yale Law Journal* 107 (199[illegible]

Smith, Carsten. "The Supreme Court in Present-day Soc[illegible]" In [illegible] Supreme Court [illegible] *Norway*, edited by Stephan Tschudi-Madsen. Oslo: H. Aschehoug [illegible] 1998.

Smith, T. B. "Legal Imperialism and Legal Parochialism." *[illegible] Law Review* 10 (New Series) (1965): 39.

Snell, Steven L. "Controlling Restrictive Business Practices [illegible] Market: Reflections on the Concepts of Sovereignty, Fairness [illegible] *Journal of International Law* 33 (1997): 215

Stark, Charles S. "International Antitrust Cooperation [illegible] Antitrust Assistance Act of 1994." *U.S.-Mexico L[illegible]*

Stein, Eric. "Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution." *American Journal of International Law* 75 (198[illegible]

Stoker, Gerry "Governance as Theory: Five Propos[illegible]" *[illegible] Journal* 155 (1998): 17–28.

Stone Sweet, Alec. "Constitutional Dialogues in the European Community." In *The European Court and National Courts—Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context*, edited by Anne-Marie Slaughter, Alec Stone Sweet and J.H.H. Weiler. Evanston, Ill.: Northwestern University Press, 199[illegible]

Story, Joseph. *Commentaries on The Conflict of Laws*. Boston: Little, Brown, 1[illegible]

Swann, Alan. "NAFTA and the Juridification of Economic Relations [illegible] V[illegible]

Hemisphere." In *Perspectives of Air Law, Space Law, and International Business Law for the Next Century. Proceedings of an International Colloquium, Cologne, 7–9 June 1995 to Celebrate 70 years of the Institute of Air and Space Law and 20 Years of the Chair for International Business Law at the University of Cologne*, edited by Karl Heinz Bockstiegal. Köln: Carl Heymanns Verlag, 1996.

Swanson, Stephen R. "The Vexatiousness of a Vexation Rule: International Comity And Antisuit Injunctions." *George Washington Journal of International Law and Economics* 30 (1996

"Symposium on Global Administrative Law." *Administrative Law Review* 54 (2002).

Tarullo, Daniel K. "Norms and Institutions in Global Competition Policy." *American Journal of International Law* 94 (2000): 478.

Teitel, Ruth. "Judgment at the Hague." *Eastern European Constitutional Review* 5 (1996): 81.

Tetley, William. "New Development in Private International Law: Tolofson v. Jensen and Gagnon v. Lucas." *American Journal of Comparative Law* 44 (1996): 647.

Unt, Lore. "International Relations and International Insolvency Cooperation: Liberalism, Institutionalism, and Transnational Legal Dialogue." *Law and Policy of International Business* 28 (1997): 1037.

"US Objections Prompt Limited Global Pact on Financial Services." *Banking Policy Report* 14 (1995): 17.

Vereschetin, Vladlen S. "The Relationship between International Law and National Law." *European Journal of International Law* 7 (1996): 29.

Vogel, David. *Benefits or Barriers?: Regulation in Transatlantic Trade*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1997.

Wallace, William. "Europe, the Necessary Partner." *Foreign Affairs* 80 (2001): 16.

Waller, Spencer Weber. "Comparative Competition Law as a Form of Empiricism." *Brooklyn Journal of International Law* 23 (1997): 455.

———. "The Internationalization of Antitrust Enforcement." *Boston University Law Review* 77 (1997): 343.

———. "National Laws and International Markets: Strategies of Cooperation and Harmonization in the Enforcement of Competition Law." *Cardozo Law Review* 18 (1999): 1111.

Watson, Alan. *Legal Transplants*. Edinburgh: Scottish Academic Press, 1974.

———. "Legal Change: Sources of Law and Legal Culture." *University of Pennsylvania Law Review* 131 (1983): 1121.

Weiler, Joseph H. H. "The Transformation of Europe." *Yale Law Journal* 100 (1991): 2403.

———. "Epilogue: The European Courts of Justice: Beyond 'Beyond Doctrine' or the Legitimacy Crisis of European Constitutionalism." In *The European Court and National Courts—Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context*, edited by Anne-Marie Slaughter, Alec Stone Sweet, and J.H.H. Weiler. Evanston, IL: Northwestern University Press, 1998.

———. *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have An Emperor?" and Other Essays on European Integration*. New York: Cambridge University Press, 1999.

———. "To Be a European [illegible]: Eros and Civilization." In *The Constitution of Eu-*

rope: "Do the New Clothes Have An Emperor?" and Other Essays on European Integration. New York: Cambridge University Press, 1999.

Westbrook, Jay Lawrence. "Theory and Pragmatism in Global Insolvencies: Choice of Law and Choice of Forum." *American Banker Law Journal* 65 (1991): 457.

——— "International Judicial Negotiation." *Texas International Law Journal* 38 (2003): 567.

Wexler, Leila Sadat. "Committee Report on Jurisdiction, Definition of Crimes and Complementarity." *Denver Journal of International Law and Policy* 25 (1997): 221.

Williams, Shirley. "Sovereignty and Accountability in the European Union." In *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, edited by Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann. Boulder: Westview Press, 1991.

Zaring, David. "International Law by Other Means: The Twilight Existence of International Financial Regulatory Organizations." *Texas International Law Journal* 33 (1998): 281.

Zarjevski, Yefime. *The People Have the Floor: A History of the Interparliamentary Union.* Brookfield, Vt.: Gower, 1989.

المؤلف فى سطور:

آن مارى سلوتر:

مدير تخطيط السياسات بوزارة الخارجية الأمريكية . وهى كذلك عضو بمجلس العلاقات الخارجية وعضو بمجلس مديرية . وقد عملت من قبل أستاذة للسياسة والشئون الدولية ، وعميدة مدرسة وودرو ويلسون للشئون العامة والدولية بجامعة برينستون ورئيسًا لجمعية القانون الدولى الأمريكية . وهى من كبار مؤيدى نظرية العلاقات الدولية فى النظرية القانونية الدولية . وقد أصدرت كتابين وعشرات المقالات عن العلاقات الدولية .

وإلى جانب الكتاب الذى بين أيديكم ، نشرت كذلك كتابى :

- The Idea Is America: Keeping Fith with Our Values in a Dangerous World.
- International Law and International Law Theory

كما شاركت آخرين فى تأليف الكتب التالية:

- European Courts and National Courts: Doctrine and Jursprudence.
- Loganization and World Politics: a special issue of international organization.
- Liberal Theory of International Law.
- The Crisis of American Foreign Policy.

المترجم فى سطور :

أحمد محمود :

عضو نقابة الصحفيين واتحاد الكتاب المصريين ولجنة الترجمة بالمجلس الأعلى للثقافة، وحاصل على الليسانس فى الأدب الإنجليزى ودبلوم الدراسات العليا فى الترجمة من جامعة القاهرة . ويعمل حاليًا رئيسًا لقسم الترجمة بجريدة القاهرية . شارك بترجمات فى عدد من المجلات الثقافية ومنها "وجهات نظر" و"الثقافة العالمية"

حصل أحمد محمود على جائزة محمد بدران فى الترجمة عن كتاب "طريق الحرير" وله العديد من الكتب المترجمة منها "الناس فى صعيد مصر"، و"عالم ماك"، وتشريح حضارة"، و"أبناء الفراعنة المحدثين" و"مصر: أصل الشجرة" و"عصر الاضطراب" و"الرقابة والتعتيم فى الإعلام الأمريكى" و"حياة زوجية سعيدة" و"الأصول الاجتماعية للدكتاتورية والديمقراطية" و"سجلات تاريخية من مصر القديمة" و"عندما تتصادم العوالم".

التصحيح اللغوي : رجب عبد الوهاب
الإشراف الفني : حسن كامل

إن النظام موجود لدينا بالفعل، وتطلب منا المؤلفة آن مارى سلوتر أن نعيد النظر بالكامل فى الطريقة التى ننظر بها إلى العالم السياسى، لأنه ليس مجموعة من الدول التى تتصل ببعضها بعضاً من خلال الرؤساء ورؤساء الوزراء ووزراء الخارجية والأمم المتحدة، كما أنه ليس زمرة من المنظمات غير الحكومية، إنما هو الحوكمة من خلال شبكة عالمية معقدة من "الشبكات الحكومية".

وتقدم سلوتر أكثر التوصيفات موثوقية، حتى الآن، للعالم الذى يتبادل فيه المسئولون الحكوميون، من كل الأنواع، المعلومات، وينسقون النشاط عبر الحدود القومية لمعالجة الجريمة والإرهاب، والعمل اليومى الشاق الخاص بالتفاعلات الدولية. وهذه الشبكات التى يمكن أن تتراوح بين مجموعة من القضاة الدستوريين الذين يتبادلون الآراء عبر الحدود، والمنظمات الأكثر رسوخا، كمجموعة الثمانية أو الرابطة العالمية لمشرفى التأمين، تجعل الأشياء تحدث، وهى غالبا ما تجعل أشياء طيبة تحدث، لكن المشكلة أنها لا تقدر حق قدرها، والأسوأ من ذلك أنه يساء استخدامها لمعالجة التحديات التى تواجه العالم اليوم.

تصميم الغلاف: هند سمير عمارة